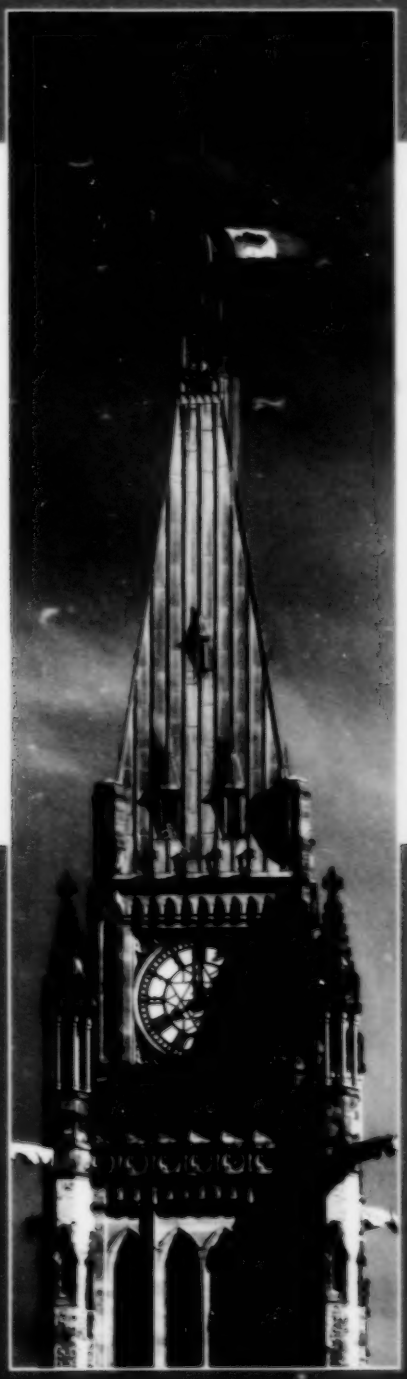
LESSONS TO BE LEARNED

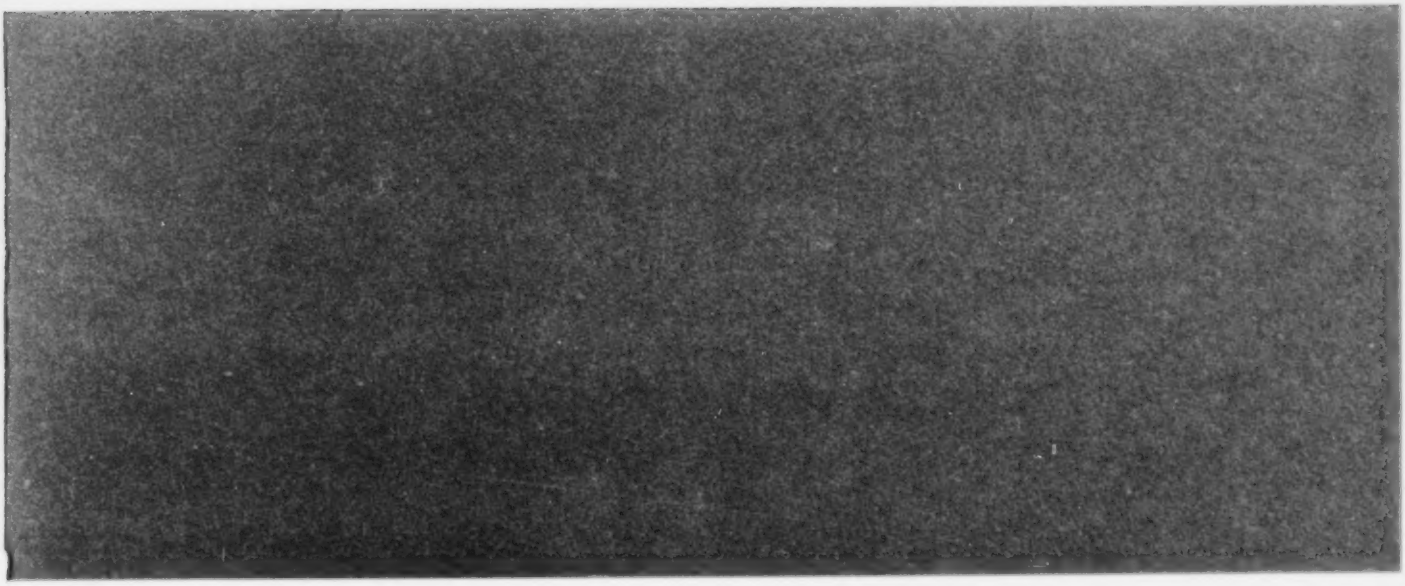


The report of the Honourable Bob Rae,
Independent Advisor to the Minister
of Public Safety and Emergency Preparedness,
on outstanding questions with respect to
the bombing of ***Air India Flight 182***

106-01062/

LESSONS TO BE LEARNED

The report of the Honourable Bob Rae,
Independent Advisor to the Minister
of Public Safety and Emergency Preparedness,
on outstanding questions with respect to
the bombing of ***Air India Flight 182***



Published by

Air India Review Secretariat
Ottawa, Canada
K1A 0P8

www.publicsafety.gc.ca

Funding for this publication was provided by Public Safety and Emergency Preparedness Canada. The opinions expressed are those of the author and do not necessarily reflect the official views of the Department.

ISBN 0-662-69501-1
Cat. No. PS4-25/2005

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2005

This material may be freely reproduced for non-commercial purposes provided that the source is acknowledged.

La présente publication est aussi disponible en français. Elle s'intitule Leçons à retenir : Rapport de l'honorable Bob Rae, conseiller indépendant de la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada, sur les questions en suspens relatives à l'explosion survenue à bord du vol 182 d'Air India.

This report is dedicated to the memory of those who died at the hands of terrorism on June 23, 1985, on board Air India Flight 182, and at Narita Airport, Tokyo, Japan.

AGGARWAL, RAHUL

AHMED, INDRA

AHMED, SARAH

ALEXANDER, ANCHANATT (ATAR)

ALEXANDER, ANNAMMA

ALEXANDER, REENA (RENA)

ALEXANDER, SIMON

ALEXANDER, SIMON JR.

ALLARD, COLLETTE

ANANTARAMAN, ARUNA (ARVHA)

ANANTARMAN, BHAVANI

ANANTARMAN, RUPA (KUPA)

ASANO, HIDEO

ASIRWATHAM, ELIZABETH

ASIRWATHAM, HANNAH

ASIRWATHAM, RUTH

AURORA, SHYLA

BAJAJ, ANU (ANJUBALA) (ANJU)

BALARAMAN, MARAYANAN (RODGER)

BALARAMAN, SARADAMBAL

BALASUBRAMANIAN, RAMACHANDRAN

BALSARA, FREDDY

BEAUCHESNE, GASTON

BEDI, ANU

BEDI, JATIN

BEDI, SAROJ

BERAR, JOGESHWAR

BERRY, SHARAD

BERY, ADITYA

BERY, NEELAM

BERY, PRIYA

BHAGAT, ADUSH

BHALLA, DALIP

BHALLA, MANJU

BHALLA, NIRMAL

BHARADWAJ, HARISH

BHASIN, REEMA

BHAT, CHAND

BHAT, DEEPAK

BHAT, MUKTHA

BHAT, PARAG

BHAT, SIDHANT

BHATT, BINA

BHATT, CHANDRABALA (CHANDRA)

BHATT, TINA

BHATT, VINU (VINUBHAI)

BHINDER, SATWINDER

BISEN, LEENA

CASTONGUAY, ROCHELL (RACHELLE)

CHANDRASEKHAR, SUKMAR (SUKUMAR)

CHATLANI, MALA

CHATLANI, MARC

CHATLANI, NITA

CHEEMA, SHINGARA

CHOPRA, JAGDISH

CHOPRA, SHAMPARI (CHAMPARI)

CHUG, RATNA

DANIEL, CELINE

DANIEL, ROBYN (ROBIN)

DANIEL, RUBY

DANIEL, VARGHESE

DAS, ANITA

DAS, ARINDAR

DAS, RUBY

DESA, ANTHONY

DESOUZA, RONALD

DHUNNA, BHAG (BHAGRANI)

DHUNNA, RAJESH

DHUNNA, SHASHI

DHUNNA, SUNEAL

DINSHAW, JAMSHED

DINSHAW, PAMELA

DUMASIA, DARA

ENAYATI, ARDESHIR

FURDOONJI, HOMAI

GADKAR, ANITA

GAMBHIR, ANGI (ANGELINE)

GAMBHIR, JULIE

GAMBHIR, SANTOSH

GAONKAR, SHYAMA

GHATE, SANGEETA

GOGIA, BHAGWANTI

GOGNE, RITU

GOPALAN, KRISHNA

GOSSAIN, APARNA

GOSSAIN, ARUN

GOSSAIN, KALPANA

GREWAL, DALJIT

GUPTA, AMIT

GUPTA, ANUMITA

GUPTA, ARTI

GUPTA, RAJESH

GUPTA, RAMWATI

GUPTA, S. F

GUPTA, SANTOSH

GUPTA, SHASHI

GUPTA, SWANTANTAR (SATANTAR)

GUPTA, VANDANA

GUPTA, VISHAL

HARPALANI, DEEPA

HARPALANI, RASHMI

HARPALANI, SUMENTA

JACOB, ALEYKUTTY

JACOB, BULIVELIL

JACOB, JANCEY

JACOB, JISSEY

JACOB, JUSTIN

JAIN, ANUUPAMA

JAIN, PARASH (PRAEASH)

JAIN, RANI

JAIN, RIKKI

JAIN, RUCHI

JAIPURIA (JAIPURIYA), MALA

JALAN, ANITA

JALAN, DEVKRISHAN

JALAN, SHILA

JALAN, VINAY

JAMES, ANNIE

JETHVA, UMAR (UJY)

JETHVA, ZEBUNISKA

JOB, ALEYKUTTY

JOB, TEENA

JUTRAS, RITA

KACHROO, MOHAN

KAJ, LEENA

KALSI, INDIRA

KAMMILA, RAMA (RAMADEVI)

KAPOOR, SABRINA

KAPOOR, SANTOSH (SANTASH)

KAPOOR, SHARMILA

KASHIPRI, ATHIKHO

KASHIPRI, NELI

KAUR, GURMIT

KAUR (BASSI), PARMJIT

KAUSHAL, BISHAN

KELLY, BARSA

KHAN, RAHAMATHULLA

KHANDELWAL, CHANDRA

KHANDELWAL, MANJU

KHERA, RASHIRASHMI

KHERA, SUMAN

KOCHHER (KOCHNAR), SANDEEP

KODA, HIDEHARU

KUMAR, CHITRA

KUMAR, KEVIN

KUMAR, MANJU

KUMAR, RAMACHANDRAN

LAKSHMANAN, KANAKASABAPAPHY (KANAKA)

LAKSHMANAN, PREETHI

LASRADO, SHARON

LAURENCE, NICOLA

LAURENCE, SHYAMALA

LAZAR, SAMPATH

LAZAR, SANDEETA

LAZAR, SYLVIA

LEGER, JOSEPH (PERE)

LOUGHEED, DONALD

LULLA, MONISH

MADON, SAM

MAINGUAY, LENA (LINA)

MALHOTRA, ATUL

MAMAK, RAJINDER

MANJANIA, NASIB

MARJARA, DAVINDER

MARJARA, SEEMA

MARTEL, ALAIN

MEHTA, CHANDRALEKHA (CHANDRA)

MEHTA, KISHONECHANDRA

MEHTA, NEESHA (NISHA)

MEHTA, NILISH (NILESH)

MERCHANT, NATASHA

MINHAS, BALWINDER

MINHAS, KULBIR

MOLAKALA, (REDDY) PRABHAVATHI

MUKERJI, NISHITH

MUKERJI, SHEFALI

MUKHI, RENU

MULLICK, DEEPAK

MURTHY, BHAVANI

MURTHY, NARAYANA

MURTHY, SUSHEELA

MURUGAN, GNANENDRAN

MURUGAN, LAVANYA

MURUGAN, RAMYA

MURUGAN, SUMITHRA

NADKARNI, DEVEN

NADKARNI, RAHUL

NARENDRA, HANSE

NAYUDAMMA, YELABARTI

PADA, ARATI

PADA, BRINDA

PADA, VISHNU

PALIWAL, MUKUL

PATEL, BABUBAI (BABUBHAI)

PATEL, BIPAN (BIPIN)

PATEL, MARAZBAN

PATEL, MOHANBHAI

PHANSEKAR, RITA

PURI, AMIT

PURI, CHAMAN (ASHU)

PURI, VEENA

QUADRI, ARISHIYA (ARSHYA)

QUADRI, QUTUBUDDIN (QUTBUDIN)

QUADRI, RUBINA

QUADRI, SHAIESTA (SHAISTA)

QUADRI, SYED

RADHAKRISHNA, JYOTI (JYOTHI)

RADHAKRISHNA, NAGASUMDARA

RADHAKRISHNA, THEJUS

RAGHAVAN, SUSEELA

RAGHUVEERAN, RAJIV

RAGHUVEERAN, VASANTHA

RAI, KIRANJIT

RAMACHANDRAN, PRATIBHA

RAMASWAMY, JANAKI

RAUTHAN, BUDI (BUDHI)

RAUTHAN, POUJA (FOAJA)

RODRICKS, ELAINE

SABHARWAL, MEGHAN (MEGHANA)

SADIQ, SUGRA

SAGI, KALPANA

SAGI, KAVITA (KAVITHA)

SAGI, SUJATHA

SAHA, BIMAL

SAHU, PRADEEP

SAHU, PUSHPA

SAHU, RAM

SAKHAWALKAR, DATTATRAYA

SAKHAWALKAR, SANJAY

SAKHAWALKAR, SUNIL

SAKHAWALKAR, SUREKHA

SAKHAWALKAR, USHA

SANKURATHRI, MANJARI

SANKURATHRI, SARODA

SANKURATHRI, SRIKIRAN

SARANGI, RAJASRI

SAWHNEY, OM

SETH, AHKUR (ANKUR)

SETH, ALPANA

SETH, KARAN

SETH, SADHNA

SETH, SATISH

SETH, SHILPA

SHARMA (NARAIN), ANUJ

SHARMA, INDU

SHARMA, MANMOHAN

SHARMA, NEERAJ

SHARMA, OM

SHARMA, RINA

SHARMA, RUBY

SHARMA (NARAIN), SANDEEP

SHARMA, SANDHYA

SHARMA, SHAKUNTALA

SHARMA, SHARVAN

SHARMA (NARAIN), SHYAM

SHARMA (NARAIN), SUMITRA

SHARMA, SUSHMA

SHARMA, SWATI

SHARMA, VERSHA

SHARMA (NARAIN), VIKAS

SHARMA, UMA

SHUKLA, IRENE

SHUKLA, SUNIL

SINGH, ABHINAV

SINGH, AJAI

SINGH, AKHAND

SINGH, AMAR

SINGH, BALVIR (BALBIR)

SINGH, DARA

SINGH, JAGIT

SINGH, JOYOSREE

SINGH, MUKHTIAR

SINGH, RANJINA

SINGH, RATIK

SINGH, SHALINI

SINGH, SHOBNA

SINGH, SURENDRA

SINGH, USHA

SINHA, ANJAMI

SONI, MONEKA

SONI, PANKAJ

SONI, RINA

SONI, USHA

SRAN, PRIMAJIT (PRIMALJIT)

SRIVASTAVA, BRIJBEHERI (BRIG)

SUBRAMANIAN, GOPALSAMUDRAM

SUBRAMANIAN, JAYALAKSHMI

SUBRAMANIAN, KRISHNAN

SUBRAMANIAN, LAKSHMI

SUBRAMANIAN, SUMITRA (SUMITHA)

SUBRAMANIAN, VEENA

SWAMINATHAN, ANAND

SWAMINATHAN, INDIRA

SWAMINATHAN, PADMA

SWAMINATHAN, RAMYA

TACHETTU (THACHETTU), IVY

THAKUR, INDER

THAKUR, KANAYA

THAKUR, PRIYA

THAKUR, VISHAL

THAMPI, VIJAYA

THOMAS, MOLLY

THOMAS / KYTHAKUZHICAL, ANITA

THOMAS / KYTHAKUZHICAL, KURIAN

THOMAS / KYTHAKUZHICAL, VINOD

TRAVASSO, ANNE

TRAVASSO, C.F. (ALEX)

TRAVASSO, LORRAINE (LUCY)

TRAVASSO, LYON (MICHAEL)

TRIVEDI, NEETA

TRIVEDI, NIRMAL (NIRMALA)

TRIVEDI, PARUL

TUMKUR, CHITRA (CHITRALSKHA)

TUMKUR, RAMMOHAN

TURLAPATI, DEEPAK

TURLAPATI, SANJAY

UPPAL, KULDIP

UPPAL, PARMINDER

UPPAL, SUKHWINDER

UPRETI, GYANDRA

UPRETI, HEMA

UPRETI, VIRKAM

VAID, NOSHIR

VAZ / ALEXANDER, JULIET

VENKATESAN, GEETHA

VENKATESAN, SUKUVANAM (SUKUNANAM)

VENKETESWARAN, KRISHNAN (TRICHUR)

VERMA, BALWINDER

WADHAWA, AKHIL

WADHAWA, SERINA

YALLAPRAGADA / MURTHY, GOPAL KRISHNA

Table of Contents

1. Introduction 3

2. The Nature of this Review Process 5

3. What Occurred 6

4. The RCMP and CSIS: Background 12

5 Investigation, Charges and Trial 14

6. Aviation Safety 18

7. Issues for Further Review 22

8. Form of Inquiry 24

9. Options 29

10. Recommendations 31

Appendix 1 — Terms of Reference 33

Appendix 2 — Meetings 35

Appendix 3 — Chronology of Aviation Terrorism 1948–2001 36

Lessons to be Learned

In the early morning hours of June 23rd, 1985, Air India Flight 182 approached the west coast of Ireland. The flight began in Toronto, receiving passengers and luggage from connecting flights, and picking up more in Mirabel, Quebec. Children of all ages were joined by their families, looking forward to visiting their loved ones and friends in India. Most of the passengers were Canadians. Given the time of year — late June marks the beginning of summer holidays here in Canada — there were an especially large number of young adults, children and entire families traveling on the flight.

Unbeknownst to them, in the weeks prior to that flight, a group of Canadians had been planning to blow up the plane. The conspiracy was based in radical sections of the Sikh community in Vancouver and elsewhere who were pursuing the goal of an independent country, to be called Khalistan, in the northwestern province of Punjab in India.

As a result of this conspiracy, a bomb was manufactured, placed in a suitcase, and taken to the Vancouver airport, where on June 22, 1985, it was checked through on a flight from Vancouver to Toronto. In Toronto, the lethal suitcase made its way onboard Air India Flight 181, which then stopped at Mirabel and became Air India Flight 182, en route to London and Delhi.

At approximately 12:14 a.m., on June 23, 1985, the timer on the bomb detonated a charge and blew open a hole in the left aft fuselage of the plane. The aircraft, which bore the name 'Kanishka', was blown apart, falling approximately 31,000 feet below into the Atlantic Ocean off the south-west coast of Ireland.

The children going to visit grandparents, young tourists looking forward to their first experience of India, women and men of all ages, flight attendants and pilots, in short all 329 passengers and crew were killed.

It was, at that point, and up until 9/11, the worst act of terrorism against the traveling public in world history.

Meanwhile, at Narita Airport in Tokyo, a bomb exploded at approximately 11:15 p.m. on June 22, 1985, while luggage was being transferred from Canadian Pacific Flight 003 to Air India Flight 301 to Bangkok. Two baggage handlers, Hideo Asano and Hideharu Koda were killed and four other baggage handlers were injured.

Numb with grief, families traveled to Cork in the west of Ireland where they were met by an Irish population who rallied to receive them. The hospital in Cork became a temporary morgue as the grim process of collecting and identifying bodies began.

Canadian authorities were not prepared for such a disaster. Family members were overwhelmed with grief, angry that this had been allowed to happen, furious that not enough was being done to answer their questions. That grief and anger has not gone away with the passage of time.

The Canadian government joined with the government of India and the local and national governments of Ireland to

build a compelling memorial site on the southwestern shore of Ireland in 1985–1986. It is here that that the families come to remember their loved ones. Prime Minister Paul Martin led a delegation of Canadian political leaders to join the families on the twentieth anniversary of the bombing. It was the first such visit by a Canadian Prime Minister.

While statements were made in the House of Commons in the immediate aftermath of the disaster, many families continue to express their profound sense that the Air India bombing was never truly understood as a Canadian tragedy.

Let it be said clearly: the bombing of the Air India flight was the result of a conspiracy conceived, planned, and executed in Canada. Most of its victims were Canadians. This is a Canadian catastrophe, whose dimension and meaning must be understood by all Canadians.

For reasons set out below, I am recommending that a focused, policy based inquiry be held to deal with questions from this mass murder that remain unresolved. We know the location of the conspiracy that planned the bombings, and the identity of some of the conspirators; we know how the bombs got on two planes; we know the details of the bombs' detonation. We do not need to re-visit these questions. They are clearly established. What we need to know more about is how Canada assessed the threat, how its intelligence and police forces managed the investigation and how its airport safety regulations did or did not work. Twenty years later, these questions are still worth asking. The Air India bombings were the worst encounter with terrorism Canada has experienced. We cannot leave any issues unresolved.

1. Introduction

This report was prepared at the request of Anne McLellan, Deputy Prime Minister and Minister of Public Safety and Emergency Preparedness Canada. After Justice Josephson of the British Columbia Supreme Court acquitted two individuals accused of the bombing in March of 2005, I was appointed to provide independent advice to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness on whether there remain outstanding questions of public interest with respect to the bombing of Air India Flight 182 that can still be answered. The specific Terms of Reference of my appointment are set out as **Appendix 1** of this document. This report is not a definitive account of every event related to the Air India disaster but rather an assessment of the issues that need to be examined more fully.

I have listened to the deep concerns of the families. The acquittal of Ripudaman Singh Malik (Malik) and Ajaib Singh Bagri (Bagri) brought many memories flooding back. It also aroused again the sense of grief, anger, and frustration which they experienced from that moment in June of 1985, when they realized that their loved ones had been killed. There are issues about the response of Canadian government agencies to the bombing which clearly warrant further review.

Not all of these issues should be the focus of an inquiry, because they are very broad, and some are already the subject of widespread public debate. As Justice Josephson determined in his Reasons for Judgment, the conspiracy to bomb the two Air India flights involved individuals belonging to what became known as the Babbar Khalsa movement, a group of Sikh radicals determined to "purify" the Sikh religion and establish an independent homeland for Sikhs in Punjab, India. The families told me that they believe Canada must do more to deal with forces of extremism, even hatred, within communities that have made this country their home. They believe that Canada's politicians have not been sufficiently sensitive to the risks of festering solitudes within communities breaking out into violence.

They pointed to the evidence of a culture of fear within communities that has stopped people telling the truth about what happened. Two potential witnesses in the Malik and Bagri trials were killed. These murders, while still under active investigation, have not yet led to criminal charges. Kim Bolan, a reporter with the Vancouver Sun, has written a recent book on Air India that documents many efforts at silencing and intimidating her and others in the Sikh community critical of extremism. In the course of my work I encountered many in the Sikh community deeply troubled by threats of violence, the past misuse of Gurdwaras (temples) for political purposes and the abuse of charitable fundraising for extremist causes.

These issues are not unique to any one community. To make them the subject of a public inquiry would be a vast and unmanageable exercise. But they need to be the subject of continuing government review and action. Canadians should be able to express their opinions without fear of intimidation. Charitable organizations should

not be abused. The law in these matters is clear enough. It should be enforced.

The wide debate that has engulfed many countries about the potential for terrorist attacks has, very naturally, deeply affected those whose lives have been shattered by the Air India bombing. They quite naturally ask why it took 9/11 to galvanize opinion, to introduce the *Anti-Terrorism Act*, to list certain terrorist groups. Quite naturally, they ask why the bombing of Air India Flight 182 did not move the Canadian government to act more decisively against the threat of terrorism. This is not so much a subject for an inquiry as it is for a deeper searching in which all Canadians, and their political leaders need to engage. Why did the murder of 331 people not do more to shake our complacency?

The families have also expressed their deep hurt at their isolation from their fellow Canadians. There was little recognition of their loss. The civil lawsuit dragged on for some years, until being settled in 1991. Emotional and psychological support was hard to find. Canadians did not embrace this disaster as their own.

Twenty years after the bombing, and with the support of the B.C. Attorney General, family members produced a book of memorial to their loved ones. It is impossible to open the book at any page and not feel the deepest sense of loss and hurt. Whole families — children of promise, parents of achievement and kindness — were murdered. What happened was not an accident. No conflict in any homeland, no religious or ethnic dispute, no ideology can justify what happened. Many Canadians think that it was "9/11" that initiated us into the modern world of terrorism. It should have been June 23, 1985.

I must report that there is, to this day, a deep-seated conviction among the families that "Canada still doesn't get it", that in the debate on terrorism, freedom, and security, the balance of opinion does not and has never truly absorbed or taken into account the brutal reality of a mass murder conceived and executed in Canada. At times some family members expressed to me the thought that if their skins were white the post-bombing experience of the country might have been different. I found no evidence of racism on the part of anyone in a position of authority. The mistakes in the investigation cannot be traced to any such bias. But Canadians have to ask themselves — have we taken this tragedy seriously enough, and have we fully understood its lessons for our country?

The families' concerns also extend to the conduct of criminal trials in cases of this kind. Some have suggested that a panel of three judges would be more appropriate. While I have not suggested this as a specific question for the inquiry, it is certainly an issue worthy of study and discussion.

The Air India Review Secretariat has spent time in the last few months working with family members on issues of memorial and remembrance. The Prime Minister's meeting with the families, the trip to Ireland by political leaders, the decision to declare June 23 a national day of mourning in perpetuity out of respect for the families, and the plans to build memorials in different parts of the country — these are all worthy and necessary. They are not a substitute for an inquiry. But they are important steps in righting wrongs and providing recognition. Attention must be paid. These lives should not be lost in vain.

2. The Nature of this Review Process

In conducting this review, I have met several times with family members of the victims of the Air India bombing. These meetings occurred in Vancouver, Toronto, Montreal and Ottawa. The Prime Minister, Deputy Prime Minister McLellan, RCMP Commissioner Giuliano Zaccardelli, and Canadian Security Intelligence Service ("CSIS") Director James Judd, and Margaret Purdy, Special Advisor to the Deputy Minister of Transport Canada also attended meetings in the spring of 2005 with family members. The Prime Minister also attended the 20th anniversary commemorative service at the memorial site near Cork, Ireland on June 23rd.

I have also received detailed briefings from the RCMP in Ottawa and Vancouver, from CSIS officials in both cities, with the senior Crown Prosecutor Robert Wright and his associates in Vancouver, with the Premier and Attorney General of British Columbia, with the federal Deputy Ministers of Justice, Transport, Public Safety, and Foreign Affairs, among others.

The individuals and organizations I met with are listed in **Appendix 2**.

In addition to the transcripts of the trials of Reyat, Malik and Bagri, and the decisions in those cases, I have reviewed reports of inquiries held in Canada, (particularly the Security Intelligence Review Committee (SIRC) report of 1992), Ireland (Coroner's Inquiry), and India (the report of the Kirpal Inquiry, India's own inquiry into the Air India disaster, and the Jain Inquiry) and questioned countless officials.

I have been ably assisted by the Air India Review Secretariat, led by Taleeb Noormohamed and his staff, Michelle Sample and Chantale Lafond and by three colleagues at the law firm of Goodmans LLP, Benjamin Zarnett, David Lederman and Jenna Seguin.

3. What Occurred

In setting the context for these tragic events, it is important to understand trends underway in Canada and India. The Sikh community had established itself in Canada at the turn of the last century, but remained relatively small and stable. Changes in immigration policy in 1967 opened the door to a large increase in Sikh emigration from India, with the focus of that growth in the lower mainland of British Columbia and southern Ontario. Politics in India and the Punjab in the 1960's and 1970's were volatile. The demand for political independence for a separate Sikh based territory in the Punjab had for some years been accompanied by violence. The raid by the Indian government on the Golden Temple in Amritsar, Sikhism's holiest site, in June, 1984 and the subsequent assassination of Prime Minister Indira Gandhi by her Sikh bodyguards in November of that same year had dramatically radicalized Sikh activism in India and around the world. The movement for secession of the Punjab was supported by sections of the Sikh community in the US, the UK, Germany and Canada, and there were continuing allegations that money, arms and false passports flowed from Sikh extremists in these countries to India. Prior to the bombing of Air India Flight 182 there were a number of incidents of violence in Canada, including the attack on the acting Indian High Commissioner, as well as threats of violence on other Indian representatives in Canada.

The growth of Sikh radicalism also had a domestic, Canadian flavour. Like many religions, its adherents practiced their faith in different ways. A fundamentalist insistence on a return to the "pure practice" of Sikhism took hold as lively, and often violent, debates unfolded in gurdwaras in urban centres like Toronto and Vancouver between competing elements in the community. The words "Babbar Khalsa", the name of the organization in India and Canada that was at the heart of radical extremism in the Sikh community, means Tigers of the True Faith. The key elements of this faith were strict Sikh religious practice and an unwavering commitment to an independent Khalistan, to which must be added a ruthlessness about how these goals would be achieved.

According to information provided to me by Foreign Affairs Canada, the department received many warnings of possible terrorist actions against Indian interests in Canada during this period. This threat information was shared with CSIS and the RCMP. The department's security intelligence bureau held consultations in mid-May 1985 with Canada's mission in Delhi on the Sikh terrorist threat in Canada and India. In addition an inter-departmental committee on Sikh terrorism was established May 17th, 1985, for the purpose of better tracking and sharing of information on activities in Canada. The task force consisted of representatives of the Department of Foreign Affairs, the RCMP, CSIS and the Solicitor General, and met a number of times prior to June 23, 1985.

In his March 2005 judgment, Justice Josephson of the British Columbia Supreme Court concluded that one of the leaders of the conspiracy was Talwinder Singh Parmar.[1] Mr. Parmar came to Canada in May 1970, and became actively involved in Sikh political and religious movements as a young man. He returned to India years later and was allegedly involved in a number of violent confrontations with Indian authorities. After spending a year in custody in Germany, Mr. Parmar returned to Canada in the summer of 1984. He was described as a dangerous and violent political activist by the Indian government, and Canada received a request for his extradition on murder charges from the Indian government. This request was denied, but Mr. Parmar remained a person of interest to Canadian authorities from the time of his return to Canada, and during his trips back and forth between India and Canada. Indian police authorities in India killed Mr. Parmar on October 14, 1992.

According to the SIRC report of November 16, 1992, the first threat assessment by CSIS of Sikh political activism in Canada was made on May 1, 1984.

A warrant under the *CSIS Act* to intercept communications on Mr. Parmar was sought in the Federal Court and granted commencing March 14, 1985. This included the wiretapping of Mr. Parmar's phone. The first telephone intercept started on March 27, 1985. Surveillance on Mr. Parmar began as early as 1982, with agents being sent to follow his movements.

By his own admission, another individual, Inderjit Singh Reyat, was instrumental in the construction of the bomb that would be placed on Canadian Pacific Flight 060 heading to Toronto and later transferred to Canadian Pacific Flight 003 heading to Narita airport in Japan on June 22, 1985. Mr. Reyat also plead guilty to manslaughter in aiding and abetting in the construction of an explosive device placed onboard Air India Flight 182. Mr. Reyat is currently serving his sentence for manslaughter in British Columbia in connection with the construction of these two bombs. Mr. Reyat has refused to name any other conspirators, which led Justice Josephson to say the following about him:

> Mr. Reyat's involvement with the procurement of parts and the development of bombs used in the conspiracy to blow up Air India planes is not at issue in these proceedings. He has been convicted of offences in relation to both bombings.
>
> Mr. Reyat's credibility on the witness stand is also of little moment in relation to the outcome of this trial. That said, it is without hesitation that I find him to be an unmitigated liar under oath. Mr. Reyat endeavored to reveal as little information as possible regarding the complicity of himself and others in the offences, while attempting unsuccessfully to craft a story consistent with his plea to manslaughter and his admissions of fact in that connection.
>
> Much of his evidence was improbable in the extreme and entirely inconsistent with common sense. When caught in obvious and numerous irrationalities, he would seek refuge in memory loss or offer tentative possibilities or guesses.

[1] R. *v. Malik*, [2005] B.C.J. No. 521 (B.C. S.C.) at paras. 224–227 [*Malik*].

> The most sympathetic of listeners could only conclude, as do I, that his evidence was patently and pathetically fabricated in an attempt to minimize his involvement in his crime to an extreme degree, while refusing to reveal relevant information he clearly possesses. His hollow expression of remorse must have been a bitter pill for the families of the victims. If he harboured even the slightest degree of genuine remorse, he would have been more forthcoming.[2]

Messrs. Reyat, Parmar and others were involved in the building of at least two bombs and they tested a device while under surveillance by members of CSIS on June 4, 1985. No photograph was taken of suspects heading into the woods to test the device, and when an explosion took place, CSIS agents mistakenly believed that it was the sound of a rifle. There are differing accounts from the RCMP and CSIS as to the level of co-operation between the two services with respect to the surveillance of Mr. Parmar and his associates on that day.

On June 20, 1985, airline reservations were made for two people on two Canadian Pacific Airline flights, one for Canadian Pacific Air Flight 060 from Vancouver to Toronto and connecting Air India Flight 181/182, and the other for Canadian Pacific Flight 003 departing Vancouver for Narita airport in Japan with a connecting flight from Narita airport to Bangkok on Air India Flight 301. Although the phone number from which the phone call was made is known, the identity of the individuals who made the reservations is not; nor is it known who took the suitcases containing the bombs to the airport. What is known is that, pursuant to a commonly agreed plan, someone drove to the airport, identifying himself as passenger M. Singh, and brought with him a suitcase containing a home made bomb that would later explode and kill all the individuals aboard Air India Flight 182.

The Vancouver airport was busy that day, and the owner of the suitcase was told that he was confirmed on Canadian Pacific 060 to Toronto but remained waitlisted for Air India Flight 181 (Toronto to Montreal) and Air India Flight 182 (Montreal to Delhi). The recollection of the agent at the time, Jeanne Bakermans, was that the individual was insistent his bag should be checked all the way through from (interlined) Vancouver to Air India Flight 182. Airline rules in place at the time provided that passengers and their luggage should be checked together. Baggage should not have traveled without accompanying passengers. There was no reconciliation check between records of bags and passengers before the flight took off.

It would also appear that, while special precautions were recommended for Air India flights — for example, there was additional RCMP surveillance at the Toronto Airport — the same could not be said of connecting flights. It is important to remember that the bag was originally placed not on an Air India flight but on a Canadian Pacific flight leaving Vancouver for Toronto.

Prior to June 23, 1985, the emphasis in Canada (and internationally) was on the threat of hijacking; screening procedures focused on the prevention of the boarding of

---

[2] *Ibid.* at paras. 224–227.

weapons, including guns and other explosive devices in hand luggage.

On May 17, 1985, the High Commission of India presented a diplomatic note to the Department of External Affairs regarding the threat to Indian diplomatic missions or Air India aircraft by extremist elements. Subsequently, in early June, Air India forwarded a request for "full and strict security coverage and any other appropriate security measures" to Transport Canada offices in Ottawa, Montreal and Toronto and to RCMP offices in Montreal and Toronto.

I have, to this point, been unable to find any specific threat with respect to Air India Flight 182 on June 22/23, 1985.

Under the procedures established by Air India, passengers, carry-on baggage and checked baggage destined for Air India Flight 181/182 on June 22, 1985 were subjected to extra security checks. Because of the threat level assessed against the airline, Air India had more extensive security measures than almost any other Canadian or international airline. These measures were generally in accordance with the recommended procedures of the International Civil Aviation Organization (ICAO) Security Manual for special risk flights.

Air India had also requested and received extra security from Transport Canada and the RCMP for the month of June 1985. For Air India Flight 181/182, Air India provided a security officer from its New York office to oversee the security arrangements at Toronto and Mirabel. The security program at each airport was under the overall supervision of the respective Air India station managers.

From June 16, 1984 to June 22, 1985, as a result of escalating violence in India, the security measures for Air India were increased to level four. These new measures included: increased RCMP surveillance of the Air India aircraft on apron area; RCMP monitoring of the Air India arrival, departure and ticket counter area; RCMP supervisor liaison with the Air India representative regarding security operations prior to the arrival or departure of the aircraft; and the RCMP Dog Master checking any reported suspect luggage or package and searching the passenger section of the Air India aircraft before departure.

On June 22, 1985, Canadian Pacific was not under any specific threat and, therefore, normal passenger screening was carried out without additional procedures.

For all Canadian airlines, Canadian regulations before June 23, 1985, required a system of identification that prevented baggage, goods and cargo from being placed on board an aircraft if it were not authorized to be placed on board by the airline operator. However, if someone were to purchase a ticket, check their baggage and not board the aircraft, the baggage would in all likelihood have been authorized by the airline to be placed on board the aircraft. Therefore, it was possible to send baggage from one flight to be transferred to another unaccompanied by a passenger. This explains how a suitcase was interlined to Air India Flight 181/182 from Canadian Pacific 060. It was not the normal practice of airlines to interline baggage if there was not a confirmed reservation to the destination. In this case, the ticket agent in Vancouver allowed the suitcase to proceed.

The following security measures were in place at Vancouver International Airport on June 22, 1985. Airport security and policing staff were on-site. Airport security plans and procedures were in place, including coordination of both normal and emergency operation. However, according to information provided to me by Transport Canada, checked baggage was not searched, and Canadian Pacific did not conduct a head count of the passengers on board the aircraft prior to departure.

As a result, a suitcase with a bomb in it made its way onto Canadian Pacific Flight 060 from Vancouver to Toronto, ready to be transferred to Air India Flight 181/182.

In Toronto, Air India aircraft and passengers were handled by Air Canada at Toronto's Pearson International Airport (Terminal II). An RCMP officer, located in the area, monitored activities relating to the Air India aircraft. Air India passengers proceeded through the regular passenger screening checkpoint at the international departure area, and continued to a cordoned off holding area within the sterile area.

Normally all checked baggage for Air India flights was checked by an x-ray security system, which was acquired by Air India in January 1985. This unit, which was designed to handle large packages and luggage, was operated by three Burns Security personnel and was situated in the baggage make-up area of Terminal II.

Baggage to be transferred to the Air India flight arrived in Toronto on various domestic flights and was delivered to the international baggage area for x-ray examination and tagging. Domestic baggage was then placed in a container that was subsequently sealed and placed on board the aircraft. An additional security guard was also posted at the in-transit luggage belt in Terminal II to prevent unauthorized luggage from being placed on this belt.

Baggage screening for the Air India flight on June 22, 1985 commenced at approximately 2:30 p.m. local time. At 4:45 p.m. the x-ray unit became unserviceable. At that time, approximately 50–75% of the luggage had been screened. The Air India security officer supervising the baggage examination authorized the screening personnel to use a hand-held explosive vapour and trace detector (the PD4C Sniffer) to screen the remaining baggage. The Burns security personnel did this after a briefing on its operation by the Air India security officer and the baggage check was completed at 6:06 p.m. No luggage had been physically opened and searched. The x-ray devices and the PD4C Sniffer devices used to screen Air India passengers' checked baggage was acquired by Air India.

According to Transport Canada, earlier on January 21, 1985, airport security personnel, Air India personnel, the RCMP and the Peel Regional Explosives Detection unit met to evaluate the Air India security program. The RCMP Dog Master and the representative from the Peel Regional Explosives Detection unit expressed their opinion that the PD4C Sniffer was ineffective. It is also not known if the PD4C Sniffer that was used on June 22, 1985, was the same PD4C Sniffer that was evaluated at the January 1985 meeting.

It is not known if the suitcase interlined from Canadian Pacific Flight 060 on June 22,

1985 to Air India Flight 181/182 was screened before or after the x-ray machine broke down in Toronto. A PD4C Sniffer screened baggage not examined by x-ray. There are indications that the PD4C Sniffer could have been ineffective in detecting explosives, especially plastics. Rather than using the PD4C Sniffer, it would have been more effective to open all bags and physically inspect them. It would appear that this was not done.

Despite the precautions and protections that were supposed to be in place, almost everything that could have gone wrong did go wrong. The bags should never have been checked without an accompanying passenger in Vancouver. Canadian Pacific Flights 060 (Vancouver to Toronto) and 003 (Vancouver to Narita) should not have taken off without a reconciliation that would have shown no accompanying passenger for these bags aboard either flight. When the bag arrived in Toronto from Canadian Pacific Flight 060 it should not have been transferred to the Air India plane without being checked and a bag reconciliation taken.

However, the suitcase with the bomb did get through 2 airports, both in Vancouver and Toronto. The mid-air explosion off the west coast of Ireland in the early morning of June 23, 1985, was the consequence.

Nothing of this dimension had ever occurred before to Canadian citizens in peacetime. The Canadian Embassy in Dublin was small and had very limited resources. Communication before the age of the cell-phone and the hand-held wireless device was poor. While Canadian officials from Ottawa, Dublin, and elsewhere, under the leadership of Canada's Ambassador to Spain, Daniel Molgat, went to Cork to help families cope with the tragedy, it is clear that as a country we were simply ill equipped to deal with the full dimension of the disaster. I have spent some time discussing these efforts with both Canadian officials and the families. The latter feel deeply that their diverse needs were simply unmet. For their part, Canadian officials point to the long days and nights attempting to respond to the disaster, and the weight of a horrendous crime scene that they still carry with them.

Since that time, the Canadian Department of Foreign Affairs has set up an around the clock operations centre in Ottawa that can be brought together on short notice, answer questions from Canadians, and co-ordinate relief and consular efforts to help families in distress. It has been put to use to considerable effect during the tsunami relief effort and other issues affecting Canadians overseas, and is an incomparable improvement to what was available in 1985, when one duty officer would be on call at off-duty hours to muster a response. There are standing operating procedures for officers in Canada and abroad on measures to be taken to respond to a consular or other crisis.

A deeper analysis of both the experience of families and the official response is required, to ensure that lessons have been truly learned.

4. The RCMP and CSIS: Background

From the very start of the investigation into the Air India disaster, both CSIS and the RCMP were involved. The two agencies had been separated in 1984, following the report of Justice David Macdonald concerning certain activities of the RCMP. The main thrust of the Macdonald Report was that security intelligence work should be separated from policing, and that the activities of a new agency, the Canadian Security Intelligence Service, should be subject to both judicial approval for warrants, as well as general oversight review by a new body, the Security Intelligence Review Committee, as well as the office of the Inspector General. CSIS would not be a police agency, and CSIS agents would not be police officers.

The government accepted this recommendation, but it was not without controversy. Concerns were strongly expressed that the neat division between security intelligence on the one hand and policing on the other was artificial, and that in fact the lines between the two were frequently blurred.

Recognizing the need for the two agencies to work closely together, a Memorandum of Understanding (MOU) was signed July 17, 1984, in which the conditions related to the transfer and sharing of information between CSIS and the RCMP were outlined.[3] The agreement first states that "pursuant to section 12 of the *CSIS Act*, CSIS shall provide … to the RCMP as it becomes known/available to CSIS or if specifically requested by the RCMP … assessments and/or information concerning any threat to the security of Canada relevant to the role and responsibilities of the RCMP..."[4] Further, the agreement states that pursuant to section 13 and 19(2) of the *CSIS Act*, the CSIS shall provide the RCMP with information "relevant to the investigation and enforcement of alleged security offences or the apprehension thereof which fall within the primary responsibility of the RCMP pursuant to section 61(1) of the *CSIS Act*."[5] It was noted "any disagreement that can not be resolved by the Director [of CSIS] and Commissioner [of the RCMP], shall be referred to the Solicitor General for resolution."[6]

When providing direction regarding the impact of Bill C-9[7] and the creation of CSIS, then Solicitor General Robert Kaplan P.C., Q.C, M.P. wrote to CSIS Director Finn, and RCMP Commissioner Simmonds that:

> ... the separation of the security intelligence role from the RCMP must not inhibit the passage of information between the RCMP and the CSIS. The CSIS and

[3] July 17, 1984, Memorandum of Understanding between the RCMP and CSIS.

[4] *Ibid.*

[5] *Ibid.*

[6] *Ibid.*

[7] In January 1984, the Government introduced *Bill C-9*. This bill was revised and was passed by the House of Commons and the Senate in June 1984, and on July 16, 1984, *Canadian Security Intelligence Service Act* (an *Act to establish the Canadian Security Intelligence Service*) was proclaimed.

> the RCMP have symbiotically related duties and responsibilities in the security field. Neither organization can fully, or effectively, achieve its national security related goals without the co-operation and assistance of the other.[8]

Furthermore, one of the stated principles articulated in the document was that "the RCMP will rely on the CSIS for intelligence relevant to national security offences"[9], and that "the RCMP and CSIS will consult and co-operate with each other with respect to the conduct of security investigations."[10]

A question that has to be answered with respect to the Air India investigation is whether this consultation and co-operation in fact occurred, and whether it is occurring today.

---

[8] Letter of July 24, 1984, from Robert Kaplan to CSIS Director Finn and RCMP Commissioner Simmonds, as presented by the RCMP on October 11, 2005.

[9] MOU, *supra* note 3.

[10] *Ibid.*

5. Investigation, Charges and Trial

After the bombings, more than 200 RCMP investigators and support staff were deployed to the investigation of the Air India and the Narita airport bombings. The investigation was national and international in scope. The majority of the physical evidence was uncovered at the Narita blast site and investigation surrounding Mr. Reyat's acquisition of bomb components. Searches and communication intercepts of suspects were numerous. The Air India Flight 182 crime scene generated only a minimal amount of physical evidence as the wreckage was located over 6,000 feet below the ocean's surface and only a very small portion was ever recovered.

On November 6, 1985, the RCMP conducted a search of the homes of Mr. Parmar, Mr. Reyat and three others. Following the sweep, Parmar and Reyat were arrested on weapons, explosives and conspiracy charges. The RCMP said at the time that the arrests were part of their investigation into the Air India disaster.

The charges against Mr. Parmar were dropped due to lack of evidence but Mr. Reyat was charged with three counts relating to the ignition of an explosive device in the woods outside Duncan, British Columbia and a fourth count related to a weapon found in his home during a search by police. Reyat eventually pled guilty to two counts, paid a fine of $2,000 and a stay of proceedings was entered with respect to the other two counts. Shortly after that, he took his family to Coventry, England. However, he remained a key suspect in the Air India bombings.

In February 1988, police in Britain arrested Mr. Reyat and charged him with making the bomb that exploded at the Narita Airport. He was extradited to Canada on December 13, 1989. His trial began on September 17, 1990, and lasted eight months. On May 10, 1991, he was found guilty of manslaughter by Justice Paris of the British Columbia Supreme Court and later sentenced to 10 years in prison.

Despite the arrest of Mr. Reyat, the investigators were having difficulty finding sufficient proof to charge others. While Parmar was clearly identified as a member of the conspiracy, he was killed in an encounter with Indian authorities in 1992. There were other problems regarding the establishment of a reward for information leading to a conviction. After some delay in getting approval for a reward, this was finally announced in 1995.

On October 27, 2000, Malik and Bagri were arrested in relation to the bombings. Malik and Bagri were charged jointly with eight counts under the *Criminal Code of Canada*. On June 5, 2001 Crown Counsel filed a new indictment, adding Reyat to those already charged on October 27, 2000. On the new indictment, Malik, Bagri and Mr. Reyat were jointly charged under the *Criminal Code of Canada* with the following:

- 1 count of first degree murder under section 218(1) of the Code;
- 1 count of conspiracy to commit murder under section 423(1)(a) of the Code;

- 1 count of attempted murder of the passengers and crew of Air India Flight 301 (Tokyo to Bangkok), under section 222 of the Code;
- 1 count of conspiring to cause bombs to be placed on board various aircraft, under sections 76.2(c) and 423(1)(d) of the Code; and
- 3 counts of causing a bomb to be placed on an aircraft, under section 76(2)(c) of the Code.

On February 10, 2003, Mr. Reyat pled guilty and was sentenced to five years in prison for manslaughter and the murder charges against him were dropped.

The trial of the other accused, Bagri and Malik, began in British Columbia Supreme Court in April 2003, before Justice Josephson, and closing submissions were heard December 3rd, 2004, for a total of 233 sitting days. On March 16th, 2005, Justice Josephson released his decision finding Malik and Bagri not guilty on all counts. In his ruling, Justice Josephson noted that:

> I began by describing the horrific nature of these cruel acts of terrorism, acts which cry out for justice. Justice is not achieved, however, if persons are convicted on anything less than the requisite standard of proof beyond a reasonable doubt. Despite what appear to have been the best and most earnest of efforts by the police and the Crown, the evidence has fallen markedly short of that standard.[11]

Justice Josephson found that the evidence against Malik and Bagri was not of sufficient credibility to meet the standard of proof in a criminal trial, which is guilt beyond a reasonable doubt. Unlike the Reyat trial, there was no physical evidence that could link these two particular individuals to the conspiracy. The Crown relied on several witnesses coming forward who testified as to what they said they knew and had been told. Thus, the case turned on the trial judge's view of the reliability of the testimony of the witnesses who came forward.

The trial was long and complex, the most expensive and difficult in the history of the country. Its conclusion naturally sparked a widespread debate among the families, the media, and the broader public.

The trial before Justice Josephson was significant for many reasons. First, he found that there was one conspiracy with two bombs, and that the bombs were put on board two Canadian Pacific planes departing Vancouver — one in a bag marked "M. Singh" destined for Air India Flight 182 and the other in a bag marked "L. Singh" destined for Air India Flight 301. Justice Josephson held:

> The foregoing leads to an overwhelming inference that the bomb which precipitated the destruction of Air India Flight 182 was contained in the M. Singh bag. Both suitcases were part of one conspiracy, a conspiracy that saw the successful detonation of an explosive device in the L. Singh bag linked to Mr. Reyat and Mr. Parmar. That the M. Singh bag, in all these circumstances, could have contained something other than an explosive device defies both logic and common sense.

This is an important conclusion given the number of alternative theories in respect

[11] *Malik, supra* note 1 at para. 1345.

of the bombings that were put forward by a variety of witnesses and other individuals.

Second, Justice Josephson recognized that Mr. Parmar was generally acknowledged by both the Crown and the defence as being the leader in the conspiracy to commit the crimes at issue.[12] This finding was important because it connected Mr. Parmar directly with the crimes.

Third, the trial process revealed that much of the information that CSIS had obtained through its investigation was not promptly shared with the RCMP.

For example, it would appear that CSIS did not advise the RCMP that a warrant had been obtained from the Federal Court to intercept communications on Mr. Parmar. There are conflicting reports as to when CSIS advised the RCMP about the wire taps that had been placed on Mr. Parmar after the bombing. There are also conflicting stories as to the extent of a separate CSIS investigation in the immediate days after the bombing and the degree of cooperation between the RCMP and CSIS at that time. Further, there are conflicting views on whether or not the RCMP asked CSIS to maintain the tapes from the wiretap it had placed on Mr. Parmar.

Fourth, the trial process revealed that many of the tapes from the Mr. Parmar wiretap had been erased by CSIS. In particular, the tapes of the Mr. Parmar intercepts from March 27, 1985, to April 8, 1985, and from April 26, 1985 to May 5, 1985 and from May 8, 1985 to June 23, 1985 had been erased by CSIS.

In addition, the physical surveillance of Mr. Parmar was intermittent in this same period. For example, there was no such surveillance on the days immediately before the bombing.

Justice Josephson noted that the destruction of these tapes was "unacceptable negligence"[13] SIRC concluded in 1992 that the destruction of the tape erasure had no material impact on the RCMP investigation. This is a not a view shared by the RCMP, made clear in the memos of February 9th and 16th, 1996, written by Gary Bass, Assistant Commissioner of the RCMP and lead investigator into the Air India disaster since 1996.

The erasure of the tapes is particularly problematic in light of the landmark decision of the Supreme Court of Canada in R. *v. Stinchcombe*[14], which held that the Crown has a responsibility to disclose all relevant evidence to the defence even if it has no plans to rely on such evidence at trial. Justice Josephson held that all remaining information in the possession of CSIS is subject to disclosure by the Crown in accordance with the standards set out in *Stinchcombe.*[15] Accordingly, CSIS information should not have been withheld from the accused.

The defence argument in the trial of Malik and Bagri was that erased tapes might

---

[12] *Malik, supra* note 1 at para. 1256.

[13] R. *v. Malik*, [2004] B.C.J. No. 842 at para. 22.

[14] R. *v. Stinchcombe* (1991), 68 C.C.C. (3d) 1 (S.C.C.).

[15] *Ibid.* at para. 14.

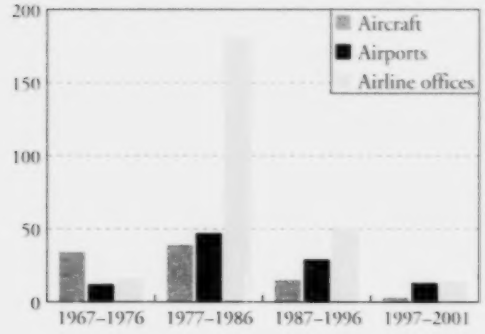
have produced information that could exonerate their clients. For that reason alone, the tapes should never have been destroyed.

The issue of the relationship between CSIS and the RCMP that was before Justice Josephson highlights the concerns about the connections between intelligence, the destruction of evidence, required disclosure and admissible evidence. It is clear that the relationship between these institutions and the interplay between intelligence and evidence requires further review.

6. Aviation Safety

Since the mid-1960s, when targeting aviation interests came into vogue, the means of attack and choice of targets have not changed that much, although there have been fluctuations in the frequency of attacks. As shown in the chart below, airports, aircraft and off-airport facilities, such as airline offices, have remained the principal targets of interest. In addition, bombings, hijackings and armed assaults remain the main modes of attack.

Bomb Attacks on Aircraft, Airports and Airline Offices 1967–2001



Source: 1967–1996 Data from Ariel Merari, "Attacks on Civil Aviation: Trends and Lessons," Lecture at the White House Commission — George Washington University Conference on Aviation Safety in the 21st Century. 1997–2001 Data from FAA Criminal Acts against Civil Aviation 2001 Edition. This was the last year of this FAA publication.

For purposes of information, I am attaching as **Appendix 3**, a list compiled by Transport Canada of terrorist incidents involving aircraft over the last 50 years.

The Air India Flight 182 incident was not the first time explosive devices were placed in checked baggage, nor would it be the last. On September 7, 1974, a Trans-World Airlines jet with 88 people aboard crashed off the coast of Greece following an explosion in the baggage compartment. Similarly, on December 21, 1988, Pan Am Flight 103 exploded over Lockerbie, Scotland, killing all 259 people on board as well as 11 on the ground. An explosive device had been hidden in a Toshiba radio cassette player in a suitcase. Examples can also be found of improvised explosive devices being assembled on board aircraft.

The attacks of September 11, 2001 represented a shift in paradigm in that the aircraft themselves were used as weapons; although suicide attacks using transportation assets is not a new phenomenon. There have been at least 20 suicide attacks since 1996, and, according to statistics, three quarters of all suicide bombings have taken place since September 11, 2001.

In terms of suicide terrorism and aviation security since September 11, had Richard Reid been successful in detonating his shoe bomb aboard American Airlines Flight 63 from Paris to Miami in December 2001, the incident would have qualified as a suicide mission. The near-simultaneous explosion of two Russian passenger aircraft on August 24, 2004, is generally believed to have been the work of two suicide bombers.

Focussing on the Air India tragedy, Indian targets around the world had been the subjects of internal and external security threats for decades. The risks associated with Air India flights to and from Canada were taken seriously. Yet disaster still struck.

Because of the ambient threat in 1985, Air India had more extensive security measures than almost any other Canadian or international carrier. Air India had, in

accordance with the *Foreign Aircraft Security Measures Regulations*, submitted a copy of its security program to the Minister of Transport. The Air India program included:

- Established sterile areas.
- The physical inspection of all carry-on baggage by means of hand-held devices or x-ray equipment.
- Control of boarding passes.
- Aircraft security.
- The off-loading of baggage of passengers who failed to board flights.
- The full screening of all passengers and carry-on baggage.
- The physical inspection or x-ray inspection of all checked baggage.
- A 24-hour hold on cargo except perishables received from a "known shipper" unless a physical search or x-ray inspection was completed.
- Security screening of all flight deck and cabin crew.
- No screening exemptions for Indian VIPs or embassy staff, including ambassadors.
- Aircraft inspections for the presence of weapons at the originating station.
- Cargo hold checks prior to loading.
- Constant surveillance of baggage on the ramp and in transit carts.
- Preparation of catering supplies and food in a secure area and measures to ensure they were not unattended while in transport.
- Inspection of catering supplies and food upon delivery to the aircraft.

As we have seen, all these additional measures were not enough to stop the conspirators from getting the bomb on the plane. Transport Canada enacted additional security measures for all Canadian and foreign carriers for all international flights from Canada on June 23, 1985, as an immediate response to the Air India Flight 182 tragedy and the baggage cart explosions at Narita Airport. These measures included:

- More rigorous screening of all passengers and carry-on baggage.
- The physical inspection or x-ray inspection of all checked baggage (international destinations).
- A 24-hour hold on cargo except perishables received from a known shipper unless a physical search or x-ray inspection was completed.
- The acquisition and deployment of 26 explosive detector units, which were in the final stages of testing and development at the time of the Air India tragedy.
- The acquisition and deployment of additional carry-on luggage x-ray units, hand-held metal detectors and walk-through metal detectors.

The Air India and Narita disasters transformed Canada's civil aviation program. These two events also changed the international environment and generated new approaches to protecting passengers, airports and aircraft around the world.

In the aftermath of the Air India tragedy, the Indian Government's Kirpal Commission of Inquiry and the Canadian Aviation Safety Board (CASB) began separate investigations.

Numerous recommendations stemming from the Kirpal Commission's report to improve aviation security and prevent the placement of explosive substances on board commercial aircraft were implemented by Canada.

As the Canadian Aviation Safety Board's mandate limited its investigation to the disaster itself, the Government of Canada felt a more holistic review of aviation security was required. It asked the Interdepartmental Committee on Security Intelligence to do a thorough review of airline and airport security. Those findings became known as the Seaborn Report, in recognition of its author, Blair Seaborn, at that time a senior official at the Privy Council Office and the Chair of Interdepartmental Committee on Security Intelligence.

Foremost amongst the changes recommended by Mr. Seaborn was the introduction of stringent requirements that forbade the carrying of checked baggage on international flights unless the passenger was also on board.

Canada was the first ICAO member country to require:

- Passenger/baggage reconciliation on international flights, a measure later extended to include domestic flights. (ICAO, in recognition of Canada's initiative as a best practice, mandated passenger-baggage match as the international standard in December 1987);
- Comprehensive background checks for airport workers;
- Removal of baggage coin lockers from major airports; and
- The banning of the use of cameras in and around security checkpoints.

Other significant improvements to Canada's aviation security regime included the following enhancements:

- The consolidation of the security functions in Transport Canada by the creation of a dedicated group, now known as the Security and Emergency Preparedness Directorate;
- Increase in the number of security inspectors and other personnel assigned to the Security and Emergency Preparedness Directorate;
- Funding of five million dollars for the development of new and innovative technologies through the Research and Development Program;
- General overhaul of the regulatory framework by creating new regulations and a graduated system in response to increased threat levels; and
- More efficient sharing of security intelligence information with domestic and international partners.

After the events of September 11, 2001 further regulatory and technical changes occurred. In the December 2001 budget, the Government of Canada allocated $2.2 billion over 5 years for:

- Creation of a new organization called CATSA to take over responsibility of pre-board screening passengers and carry-on baggage from air carriers.
- The hiring of 59 additional Transport Canada Security Inspectors across the five regions in the National Capital Region.

- Funding for aircraft security modifications (up to $30 million).
- One-time payment for increased police presence and security at airports (up to $20 million).

Other enhancements to aviation security include requiring all passengers in Canada to be subject to new limits on carry-on luggage and all passengers traveling on flights bound for the U.S. to be subject to random secondary searches prior to boarding their aircraft.

The current measures for checked baggage security are generally the same as existed immediately prior to September 11, 2001. One major enhancement however, is that checked baggage on flights to the U.S. must now be screened, using one of a number of approved configurations of conventional x-ray equipment, explosives detection equipment and physical means. By January 1, 2006, all checked baggage from Canadian airports for any destination will be subject to screening.

Given the foregoing, it would be fair to say that the regulatory environment today is improved over that of 1985.

It must also be said, however, that in a shrinking world, air transportation security and safety are only as safe as the weakest link in the chain. Canada's membership in the ICAO is one forum that should lead to more aggressive steps worldwide. While all passenger luggage will be screened in Canada by January 1, 2006, the same is not true of cargo. This is a serious gap in Canada and around the world. An ICAO security audit of member countries is not public, nor is the security plan of action a permanent part of ICAO's budget. These are major issues because they mean that whatever domestic issues are addressed, they can be undermined by weaknesses in other parts of the world.

I have toured both the Toronto and Vancouver airports in the company of officials from the airport authorities, CATSA, Transport Canada, Air Canada and Air India, and have also met with officials at the International Civil Aviation Organization in Montreal. But, as evidenced by the recent CBC investigation on "The Fifth Estate" regarding Canada's aviation security, there remain significant issues to be addressed in this area.

The Air India bombing is proof of the importance of the human factor. Better regulations and more efficient technology matter, but they are only as good as the people enforcing them. Tens of millions of people fly around the world every year, passengers in a hurry to get to their destination as quickly as they can. Security checks take time, the pressure is always there to do things quickly. Security work can be repetitive, increasing the risk of human error.

The Minister of Transportation has indicated recently that the statutory review of the legislation creating CATSA will include an analysis of security more generally. I see no point in duplicating that review, provided it is independent of government and is open to a discussion with the victims of terrorism about lapses in aviation security. In the alternative, issues of aviation security could be one of the subjects of the inquiry that I am proposing in this report.

7. Issues for Further Review

The conclusion of my work is that a further inquiry should be held to provide satisfactory answers to the following questions:

1. Was the assessment by Canadian government officials of the potential threat of Sikh terrorism in the period prior to 1985 adequate in light of the information reasonably available at the time, and was there sufficient co-ordination of a response by Canadian government agencies? If there were deficiencies in the assessment, and in the response, have systemic issues been effectively resolved, such that similar errors would not be committed today?
2. In the periods before and after June 23, 1985, were there problems in the relationship between CSIS and the RCMP and any other government departments or agencies that detrimentally affected the surveillance of terrorist suspects and the investigation of the Air India bombings, and have these problems now been resolved? If not, what further changes in practice and/or legislation are required to ensure an effective co-operation?
3. The investigation and prosecutions in the Air India matter point to the difficulty of establishing a reliable and workable relationship between security intelligence and evidence that can be used in a criminal trial. The intelligence/evidence/enforcement conundrum is not unique to Canada. Drawing on our own and other closely related experiences, how can we deal with these relationships in an effective way today?
4. There were grievous breaches of aviation security in the Air India bombing. Has Canada learned enough from the Air India bombing in terms of its public policy in this area, and what further changes in legislation, regulation, and practice are required?

I see each of these questions as falling clearly into the category of issues that still need to be addressed. The first speaks to the understandable concern that a threat, once identified, must be dealt with effectively. This is not a case of "Monday morning quarterbacking". Any analysis has to deal with the context of the time and with people working with imperfect knowledge. But a review of the record does leave a sense that there are still important issues to be faced in the area of threat assessment and subsequent action.

The second and third issues follow equally clearly from the public record and my interviews with officials. The splitting off of security intelligence functions from the RCMP, and the creation of the new agency, CSIS, came just at the time that terrorism was mounting as a source of international concern. At the time of the split, counter-intelligence (as opposed to counter-terrorism) took up 80% of the resources of CSIS. The Cold War was very much alive, and the world of counter-intelligence and counter-espionage

in the period after 1945 had created a culture of secrecy and only telling others on a "need to know" basis deeply pervaded the new agency.

The 9/11 Commission Report in the United States is full of examples of the difficulties posed to effective counter-terrorist strategies by the persistence of "stovepipes and firewalls" between police and security officials. Agencies were notoriously reluctant to share information, and were not able to co-operate sufficiently to disrupt threats to national security. There is, unfortunately, little comfort in knowing that Canada has not been alone in its difficulties in this area. The issue to be faced here is whether anything was seriously wrong in the institutional relationship between CSIS and the RCMP, whether those issues have been correctly identified by both agencies, as well as the government, and whether the relationships today are such that we can say with confidence that our security and police operations can face any terrorist threats with a sense of confidence that co-operation and consultation are the order of the day.

The intelligence-evidence debate is equally important. If an agency believes that its mission does not include law enforcement, it should hardly be surprising that its agents do not believe they are in the business of collecting evidence for use in a trial. But this misses the point that in an age where terrorism and its ancillary activities are clearly crimes, the surveillance of potentially violent behaviour may ultimately be connected to law enforcement. Similarly, police officers are inevitably implicated in the collecting of information and intelligence that relate to the commission of a violent crime in the furtherance of a terrorist objective.

Commissioner O'Connor's inquiry into the Arar case touches on these issues as well. At what point does "need to share" replace "need to know" as the prevailing culture? How do we manage the issues of privacy and rights of the subject when the firewalls between agencies come down? The test for a warrant which allows interception of communications under the *CSIS Act* and the provision of similar warrants under the *Criminal Code of Canada* are different. How do we ensure that we have achieved the right mix of protecting the rights of the individual and the need to ensure the protection of the security of the citizenry?

The fourth question points to a need to make sure we have learned all the lessons we need to learn from the breaches of aviation security at the time of the Air India bombing. As I have said above, this question needs to be answered by someone. If it is covered by the CATSA review, there is no need for it to be added as a subject for this proposed inquiry.

8. Form of Inquiry

Having said that there are questions still to be answered, I now turn to the equally important question of what kind of inquiry should be held to answer them.

The weeks before my appointment were marked by a renewal of the call for a public inquiry. This call had been originally made almost immediately after the atrocity occurred in 1985. The frustrating slowness and complexity of the criminal investigation led to more such demands. These reached a crescendo after the acquittal of Bagri and Malik in 2005.

In my meetings with family members and many others I have asked the question — a public inquiry into precisely what? To which I have received essentially three types of answers. The first is "to find out who committed this crime and to make sure they are brought to justice". The second is "to find which individuals in government and various police and security forces made mistakes and to hold them personally accountable for them". The third is "to establish what went wrong and make sure these mistakes are not repeated."

An inquiry to answer the first two questions would be either illegal or profoundly ill-advised. An inquiry to answer the third is in the public interest. It is important to understand the distinction between these different types of questions, and inquiries, because their consequences are very different.

It is a fundamental premise of Canadian law that an inquiry cannot be used to establish criminal or civil responsibility. As Justice Cory stated in *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System in Canada — Krever Commission)*, "A commission of inquiry is neither a criminal trial nor a civil action for the determination of liability. It cannot establish either criminal culpability or civil responsibility for damages."[16]

The courts have, over the last twenty years, engaged in the difficult exercise of balancing the broad public interest in getting to the bottom of difficult problems, and protecting the rights of the individual. Here, for example, is what Justice Cory said in *Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy)*:

> One of the primary functions of public inquiries is fact-finding. They are often convened, in the wake of public shock, horror, disillusionment, or skepticism, in order to uncover "the truth". Inquiries are, like the judiciary, independent; unlike the judiciary, they are often endowed with wide-ranging investigative powers. In following their mandates, commissions are, ideally, free from partisan loyalties and better able than Parliament or the legislatures to take a long-term view of the problem presented. Cynics decry public inquiries as a means used by the government to postpone acting in circumstances which often call for speedy action. Yet, these inquiries can and do fulfill an important function in Canadian

[16] *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System in Canada — Krever Commission)*, [1997] S.C.J. No. 83 at para. 34.

> society. They are an excellent means of informing and educating concerned members of the public.[17]

But Justice Cory goes on to say,

> Nonetheless, it cannot be forgotten that harsh and persuasive criticisms have been leveled against them. Every inquiry must proceed carefully in order to avoid complaints pertaining to excessive cost, lengthy delay, unduly rigid procedures or lack of focus. More importantly for the purposes of this appeal is that risk that commissions of inquiry, released from many of the institutional constraints placed upon the various branches of government, are also able to operate free from the safeguards which ordinarily protect individual rights in the face of government action.[18]

Clearly, courts will be guided by the terms of reference of the inquiry, as well as by its scope. The Court struck down the inquiry in the *Patti Starr* case.[19] There the focus of the Court was on the terms of reference for that inquiry which clearly paralleled the wording of the *Criminal Code of Canada*, and referred directly to the conduct of specific individuals.

In the *Patti Starr* case, the majority of the Supreme Court of Canada found that:

> [n]o broader policy objective was present to distinguish that inquiry from a substitute police investigation… Neither the terms of reference nor the background facts leading up to the inquiry indicated that the inquiry was designed to restore confidence in the integrity and institutions of government or to review the regime governing the conduct of public officials. Any such objectives were clearly incidental to the central feature of the inquiry, which was the investigation and the making of finding of fact in respect of named individuals in relation to a specific criminal offence.[20]

The majority also found that:

> [t]he Commissioner need not make findings of guilt in the true sense of the word for the inquiry to be *ultra vires* the province. It suffices that the inquiry is in effect a substitute police investigation and preliminary inquiry into a specific allegation of criminal conduct by named, private citizens.[21]

In *Re Nelles at al. and Grange et al.*, a unanimous Ontario Court of Appeal, quoted with approval the words of Justice Riddell of the Ontario Court of Appeal from the 1930's:

> A Royal Commission is not for the purpose of trying a case or a charge against anyone, any person or any institution — but for the purpose of informing the people concerning the facts of the matter to be enquired into... The object of a Royal Commission is to determine facts, not to try individuals or institutions, and this consideration is sufficient to guide the Commissioner in the performance of his duty.[22]

---

[17] *Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy)*, [1995] S.C.J. No. 36 at para. 62 [*Westray*].

[18] *Ibid.* at para. 65.

[19] *Starr v. Houlden*, [1990] S.C.J. No. 30.

[20] *Ibid.* at 1368–1369.

[21] *Ibid.* at 1369.

[22] Re *Nelles et al. and Grange et al.* (1984), 46 O.R. (2d) 210 at 215 (C.A.).

The Court went on to say:

> A public inquiry is not the means by which investigations are carried with respect to the commission of particular crimes... Such an inquiry is a coercive procedure and is quite incompatible with our notion of justice in the investigation of a particular crime and the determination of actual or probably criminal or civil responsibility.[23]

and further:

> This inquiry should not be permitted to become that which it could not have legally been constituted to be, an inquiry to determine who was civilly or criminally responsible for the death of the children, or, in the circumstances of this case in lay language simply: who killed the children.[24]

The law is clear. It is not possible to establish an inquiry that would attempt to answer the question: Who is criminally responsible for killing the passengers and crew of Air India Flight 182?

As noted above, Justice Josephson has established the identity of two of the conspirators. There are others, and a renewed criminal investigation is attempting once more to find these individuals and bring them to justice. Their identity and prosecution is a matter for the police, not for an inquiry.

Given the principle that an inquiry cannot establish civil responsibility and the fact that a great length of time has passed between now and the bombing, I am led to conclude that an inquiry focused on individual conduct by government, security and police officials would be ill-advised. Many will feel it a cruel irony that the delay in the calling of an inquiry should now affect its scope. Governments said for years that they were concerned that the holding of an inquiry might affect first the investigation of the bombing, and then the trials of Reyat, Malik and Bagri. Now that those particular trials are over, the families are understandably impatient that timeliness would be used as an argument against the very holding of an inquiry. The passage of time does not change the need for an inquiry, but it does inevitably affect its terms of reference and its focus.

The great distance of time is important because government policies have changed, practices have been amended. Many of the individuals involved in aspects of the case have retired, left public service, or died. Thus, the scope of any inquiry should focus much more on what government departments, and central agencies have actually learned, how have they changed, and what further changes are needed, than on a micro-examination of decisions made twenty years ago. The alternative would be a massive, multi-year undertaking that would immediately become embroiled in extensive litigation. Looking so intensively at the past would do little to assist enhancing security and prevention now and tomorrow — which look to the future.

To invoke the words of Justices Riddell and Cory, a commission of inquiry is not a court and it is not a trial. Its purpose is to establish facts, and to learn from them. It is not to try either individuals or institutions. Excessive cost, lengthy delay, unduly rigid procedures and lack of focus are all to be avoided.

---

[23] *Ibid.* at 215–216.

[24] *Ibid.* at 217.

The internal practices of both the RCMP and CSIS with respect to this investigation continue to involve matters of national security. While the average traveler may discern the rough outlines of the security techniques currently in use at Canadian airports, many of the operational details of those processes must be kept confidential, lest their disclosure provide a road-map for those who seek to evade scrutiny. Important aspects of any review must, therefore, be conducted in camera, and not in public. It is better that this reality be faced now rather than in the middle of the inquiry. There is a public interest in knowing what happened, and in understanding what lessons have been learned, and what further lessons need to be learned. There is also a legitimate interest in protecting national security, and the reputational interest of individuals who have been engaged in public service. Under no circumstances should any inquiry be either seen, or constructed, as a punitive exercise.

Criminal responsibility is established in a criminal trial, and nowhere else. It is a given that whatever inquiry or review is conducted cannot conflict with an ongoing police investigation. An inquiry cannot retry those acquitted in a criminal trial. The RCMP investigation into the bombing, and other acts of violence that they believe to be associated with it, continue and indeed must be continued. If there are charges, they should be dealt with in a court.

There are also examples in Canada and other countries of the victims of crime pursuing civil remedies against those deemed civilly responsible for the death of their loved ones, notwithstanding a finding of "not guilty" in the criminal context. That remains an avenue open to exploration by the victims' families if they feel it is warranted.

We should not establish an inquiry to go over ground that has already been reviewed extensively. As I have described in this report, much has been set out in various commissions and reports that needs to be summarized and understood, not re-tried or re-litigated. An inquiry that is too open ended, or which attempts to answer the wrong questions, would be derailed quickly. It would raise the false expectation that an inquiry can "find out who did it" or "bring those responsible to book".

Finally, there are issues of effectiveness, cost, timeliness and complexity. Some have said that with a tragedy of this kind "money should be no object". But this misses the point that the public has a legitimate right to ask that whatever is done is carried out as efficiently and effectively as possible. The families have expressed a strong desire that whatever is done be done with some urgency, and that it should be effective. As more than one family member stated: "the best memorial for our loved ones is that we should learn lessons and make sure nothing like it ever happens again."

Families and many others have expressed a strong concern that an inquiry not become a "circus of lawyers", that it be timely, and that it produce results. I agree. The best way to respect those who died at the hands of terror is to make sure that we learn from this experience and shed a light on error with a view to improve security and provide better protection to the public.

Any inquiry has to meet the essential test of the public interest. While the concerns, frustration, anger and anxiety of the families of the victims of Air India have to be carefully considered, it is the interest of all Canadians that are paramount when considering what kind of inquiry should be held. A further inquiry must be as much about the present and the future as about the past. There is a need for a clear public reckoning with what has happened. In my work, I encountered an entirely legitimate anger that this tragedy has been insufficiently understood and embraced as a Canadian event. The Air India bombing was Canada's introduction into the modern age of terrorism. Have we learned its lessons?

9. Options

In my terms of reference, I have been asked specifically to provide the government with options with respect to further a review or inquiry. The options would appear to be as follows.

Option 1 — A Governmental Task Force

First, a governmental task force to ensure that the lessons learned from the Air India bombing have been applied effectively to Canadian institutions and public policy could be established. This task force could be chaired by a person from outside government, or by a senior public servant. It could also consist of deputy ministers and heads of agencies including: the Deputy Ministers of Foreign Affairs, Public Safety and Emergency Preparedness, Transport, Justice, Immigration and the Director of CSIS and the Commissioner of the RCMP.

The job of the task force would be to ensure that the issues described in this report have, in fact, been dealt with by governmental agencies. Regular implementation reports could be made public, and an open dialogue with the families of victims and other interested parties would continue.

The advantage of this form of review is that it is closely connected to the administration and policy of government and as such has the potential to lead to rapid changes within these agencies and/or organizations.

The disadvantages of this form of review are the following:

- insufficient independence from the very government organizations under review
- a risk that the work of the task force will get bogged down and lack momentum
- an absence of an independent third party examination and narrative
- a risk that accountability would be inadequate

Option 2 — A Cabinet Order in Council

A second option would be to establish an inquiry under Cabinet Order in Council, with a clear mandate to report within a certain time with respect to the issues that have been identified, giving the commission latitude to decide what part of its work would be held in camera, and which aspects would be public. This review would not be held under the *Inquiries Act*. The commissioner would be independent of the government, and would have independent counsel, staff, and a guaranteed budget. This option would be similar to Ontario provincial inquiry into the Bernardo police investigation, carried out by Justice Archie Campbell of the Ontario Superior Court of Justice in 1995–96. The Bernardo Inquiry was carried out swiftly and led to significant changes in administrative practice. Consultation with the families could be carried on as in the first option. The advantage of this

approach is its relative flexibility compared to the Option 3 discussed below. While a commissioner appointed under such an order would lack subpoena powers as set out in the *Inquiries Act*, this could be remedied by clear directions from responsible Ministers and heads of agencies with respect to co-operation and full disclosure, and indeed would have to be a condition precedent to its establishment. If such an inquiry were to be constituted, it should proceed on the basis of a definitive ministerial commitment, on behalf of all departments and agencies involved, to produce all available documents, files and records, and, to the extent possible, knowledgeable government employees to allow the inquirer to fulfill his or her mandate. These conditions could be set out in the order in council.

Option 3 — A Public Inquiry

A third option would to be to appoint a Commission of Inquiry under Part I of the *Inquiries Act*, with full powers of subpoena. It is a reasonable assumption that an inquiry of this kind could be more complex, expensive and lengthy than any inquiry established under the first two options outlined above, but focus in the terms of reference and direction in the Order in Council with respect to procedure could alleviate this concern to some extent.

The disadvantages of this approach would be: the complexity of issues of standing; the formal and adversarial nature of these proceedings as they have been conducted in the past; the cost, relative to the benefits; the risk of impact on the criminal investigation. Each of these points is significant. A generous interpretation of standing could complicate matters considerably, and would very definitely prolong the proceedings. Most major public inquiries have involved challenges and judicial reviews of various decisions of the commissioner. The costs of such inquiries are difficult to predict, because of the issues set out above. Finally, the compatibility with the ongoing criminal investigation remains a serious issue. The charges in this case are the most serious imaginable. Anything that created additional problems would be deeply counter-productive.

10. Recommendation

The Terms of Reference of the appointment of the Commission would have to be clearly defined under either Option 2 or 3. The focus of any inquiry should not be the conduct of individuals, but rather the answers to the specific questions set out above. My recommendation is that a single, independent commissioner should conduct the review, and that the terms of reference of the inquiry should refer directly to the need for a timely and efficient conduct of the inquiry.

There are advantages and disadvantages to each option. On balance, my recommendation to the Minister would be to pursue the second option, an order in council inquiry, provided specific assurances can be provided that full information and disclosure will be provided to the commissioner. If there is any doubt as to the level of co-operation being received from any government agency or department, the additional powers of subpoena can always be provided if necessary. Speed, flexibility, independence, and focus on the lessons to be learned should be at the heart of the design of the inquiry.

The Air India bombing was a catastrophic event in the history of this country. As Justice Cory pointed out in *Westray*, inquiries "fulfill an important function in Canadian society" as they "are an excellent means of informing and educating concerned members of the public."[25] However, in light of the questions that have already been answered and the legitimate concerns regarding excessive cost, length of possible delay and unduly rigid procedures, and the potential for lack of focus, my equally strong recommendation is that this inquiry should be seen as a policy inquiry. This will have implications for the inquiry's make-up, procedures, terms of reference and approach.

Whichever model is chosen, the families should be provided with the necessary resources to have input into the inquiry.

I would also recommend that the government move with dispatch. Canadians need the assurance that the lessons from this act of terrorism have been profoundly learned, and are being rigorously applied to current public policy. They have waited long enough.

In closing, I want to thank the government for giving me this opportunity. It has been a challenge, first because providing public policy advice in an area so fraught with emotion and conflict is difficult, second because the intellectual puzzle shrinks in comparison to the courage and example of those citizens who lost so much. There is an Irish saying that at times the world can break your heart. That certainly happened on June 23, 1985.

A few days before completing this report I was visited by a family member who left me a smiling photograph of an 11 year old girl, his sister, KiranJit Rai. She was killed on Air India Flight 182. He also showed me the letters his parents had received from her

[25] *Westray*, *supra* note 17.

classmates at King George Public School. They speak of a young girl full of fun, intelligent, beautiful. They wanted to let her parents know that "the whole school is crying". I have that picture on my desk to remind me what this has been all about.

KiranJit and 330 others were murdered by people living in Canada. They may have been assisted by people from other countries, but this is a profoundly Canadian event. Some of its perpetrators have been apprehended or killed; others are still at large. A twenty-year police investigation continues, and our search for answers, and for justice, can never stop. The inquiry I am recommending will not provide "closure" for the families or for anyone else. But it should provide us with further insight and better practices.

Appendix 1

TERMS OF REFERENCE

Independent Advisor to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness on Outstanding Questions with respect to the Bombing of Air India Flight 182

Context

The Air India bombing remains the worst terrorist incident in Canadian history. It is a tragedy felt by all Canadians, in particular those who lost family members and friends.

In the years since 1985, there have been a number of domestic and international investigations, inquiries and legal proceedings which have led to many improvements in Canada's public safety and transportation security systems.

The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness wants an independent person to provide her with advice on what remains to be learned about this tragedy. She wants this advice based on a review of the various reports and recommendations, as well as interviews with government officials about steps taken to strengthen public safety and transportation security systems. She also wants this person to consult family members, continuing the dialogue she started with them on outstanding questions. Finally, she would like advice on options for addressing any outstanding questions.

The Minister has underlined that she is open to considering all options for moving forward, once she has received advice from the eminent person.

Mandate

The mandate is to provide independent advice to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness on whether there are outstanding questions of public interest with respect to the bombing of Air India Flight 182 that can still be answered given the passage of time and sets out the options for addressing any such questions. In order to provide the best possible advice, the Independent Advisor will be mandated to:

1. Review material related to the Air India tragedy, including
   - Domestic and international proceedings
   - The findings and recommendations of investigations and inquiries such as those by the Security Intelligence Review Committee (SIRC) and the Canadian Aviation Safety Board
   - Transportation and security (including law enforcement and intelligence) measures taken by Government of Canada departments and agencies since 1985
2. Consult with relevant persons, including family members of the victims of the Air India bombing, government officials including officials from the British Columbia Attorney General.

3. Provide to the Minister a written report on the issues of public interest surrounding this matter that:
   - Ascertains the questions and answers that have already been determined in whole or in part
   - Establishes whether there are any outstanding questions of public interest that can be answered today
   - Advises on options for addressing such outstanding questions

Appendix 2

MEETINGS

Members of the 9/11 Public Discourse Project
Air Canada Officials
Jeanne Bakermans
Warren Bass
Kim Bolan
Mr. Justice Archie Campbell
Honorable Gordon Campbell, Premier
Canadian Air Transport Security Authority
Hon. Ujjal Dosanjh
Family Members of the Victims of Air India Flight 182
Max Fawcett
Federal Bureau of Investigation
Foreign Affairs Canada
Guru Nanak Gurdwara Executive — Surrey, B.C.
Dave Hayer, M.L.A. (Surrey-Tynehead)
Justice William Hoyt, Bloody Sunday Inquiry, UK.
International Civil Aviation Organization
Salim Jiwa
Jim Judd, and other officials of the Canadian Security Intelligence Service
Department of Justice
Zuhair Kashmeri
Roderick Macdonald
Prime Minister Paul Martin
Canadian Ambassador to the US, Frank McKenna
Anne McLellan, Deputy Prime Minister and Minister of Public Safety and Emergency
Preparedness Canada
Wally Oppal, B.C. Attorney General
Prime Minister's Office
Dennis Richardson, Australian Ambassador to Washington, D.C. and former Director-General of Australian Security Intelligence Organization
Indian Foreign Minister Singh
Daniel Sutherland, U.S. Department of Homeland Security
Transport Canada
Vancouver International Airport Authority
World Sikh Organization
Robert Wright and associates at the B.C. Crown Office
Giuliano Zaccardelli, Gary Bass and other members of Royal Canadian Mounted Police

Appendix 3

CHRONOLOGY OF AVIATION TERRORISM 1948–2001

Source: Gero, David, *Flights of Terror — Aerial Hijack and Sabotage Since 1930* (1997)

1948

- Hijacking of CSA flight from Prague to Bratislava.

1949

- Canada — September 9th, Quebec region, near Sault Au Cochon, Quebec: a bomb exploded in a forward baggage compartment of a Quebec Airways (Canadian Pacific) DC-3; 23 people died.

1956

- New Greek Cypriot EOKA bombing campaign starts against British rule in Cyprus leading to the destruction of a British aircraft at Nicosia airport on 3 March and a Dakota on 27 April 1956. Violence continues for four years until Cyprus is granted independence.

1959

- The hijacking of a Pan Am flight during the coup in Peru hijacking of a Cuban internal flight by Raule Castro in 1959 as the first political hijacking.
- Cuban airliner hijacked by the Twenty-Sixth of July Movement and forced to attempt night landing in remote airfield in Cuba. The aircraft crashed killing seventeen of the twenty people on board.

1961

- First ever United States aircraft hijacked and forced to fly to Communist Cuba. Puerto Rican born Abntulio Ramirez Ortiz forced the National Airlines Corvair 440 to fly to Havana at gun point and was then given asylum. He was jailed for twenty years when he returned to the US in 1975.

1965

- Seven British children were injured when a grenade was thrown at the Aden airport terminal in Yemen.

1965

- Canada, British Columbia, Canadian Pacific Airlines Douglas DC-6B, mid-air collision, believed to be a sabotage act, all 52 people died.

1966

- El Condor nationalists hijack Argentine aircraft from Buenos Aires to the British ruled Falklands in a bid to bring attention to Argentina's claim to the islands. They eventually surrendered their hostages and were returned to Argentina by the British authorities.
- A DC-3 aircraft was blown up in mid-air near Aden, Yemen, killing all twenty-eight people on board. The bomb was placed in the baggage area of the aircraft.

1967

- An aircraft carrying Katangan rebel leader Moise Tshombe was hijacked en route to Ibiza, Spain, and forced to land in Algeria in a bid to extradite him to his native Congo. The Algerians kept him under house arrest until he died two years later.
- A British European Airways Comet aircraft was destroyed by a bomb, which detonated in the passenger cabin over Rhodes, Greece. All 66 people on board were killed.

1968

- A Delta Airlines DC8 was forced to fly to Havana, Cuba, in the first successful hijacking of a US commercial airliner since 1961. The hijacker was granted political asylum.
- Popular Front for the Liberation of Palestine seized an El Al Boeing 707 in Rome, Italy, and diverted it to Algeria. 32 Jewish passengers were held hostages for five weeks.
- An Israeli was killed in a Popular Front for the Liberation of Palestine machine gun attack on El Al aircraft at Athens airport, Greece. Two terrorists were captured but later released by the Greek government after a Greek aircraft was hijacked to Beirut. Three days after the Athens attack, Israeli commandos raid Beirut airport, Lebanon and blow up 13 Arab airliners worth $43 million.

1969

- Palestinian terrorists attack El Al Boeing 707 on runway at Zurich airport, Switzerland, raking the fuselage with gunfire, killing the pilot and three passengers. An Israeli sky marshal/security guard returned fire killing one of the terrorists.
- A TWA aircraft hijacked by Popular Front for the Liberation of Palestine terrorists after taking off from Rome, Italy, and forced to fly to Damascus, Syria. All of the passengers and crew were released unharmed but the terrorists exploded a bomb in the cockpit of the aircraft.

1970

- Three Arab terrorists attempted to hijack an El Al Boeing 707 at Munich airport, Germany, but are thwarted by the pilot who grappled with a terrorist in the terminal lounge. An Israeli was killed and eleven others wounded.
- "Skyjack Sunday" took place at Dawson Field, Jordan. TWA, Swissair, BOAC aircraft, along with more than four hundred hostages, were hijacked and ordered to the Jordanian airport by the Popular Front for the Liberation of Palestine. Another terrorist team tried to hijack an El Al Boeing over London but security staff foiled the attempt. The German, Swiss and British Governments all agreed to the PFLP's demands and released a number of terrorists held in their jails.

1971

- Canada — A terrorist allegedly hijacked Air Canada Flight 932 while the plane was in Thunder Bay, Ontario, to Toronto. He allegedly brandished a handgun and a grenade and demanded to be flown to Cuba.

1972

- Israeli commandos stormed a hijacked Belgian Sabena aircraft at Ben Gurion airport, Israel. Four Palestinian Black September terrorists on board the aircraft were killed and the hostages freed. One passenger and five Israeli soldiers were killed.
- The Popular Front for the Liberation of Palestine and Japanese Red Army terrorists opened fire in the passenger terminal of Lod Airport, Israel. 26 civilians were killed and seventy-eight wounded.

1973

- A Black September suicide squad attacked the passenger terminals at Athens airport, Greece, killing three civilians and injuring 55.
- Palestinian terrorists bomb a Pan Am office at Fiumicino airport, Rome, Italy. 32 people were killed and 50 injured. The terrorist then took seven Italian policemen hostage and hijacked an aircraft to Athens, Greece. After killing one of the hostages, they flew on to Kuwait. The terrorist eventually surrendered.

1974

- A British DC-b aircraft was hijacked at Dubai, UAE, by Palestinian Rejectionist Front terrorists. The aircraft was flown to Tunisia where a German passenger was killed.
- A Trans-World Airlines jet with 88 people aboard crashed off the coast of Greece following an explosion in the baggage compartment. The attack was the work of the Popular Front for the Liberation of Palestine. (Source — TC's Intelligence Branch).

1975

- Arab terrorists attacked Orly airport, Paris, France, seizing ten hostages in a terminal bathroom. Eventually the French provided the terrorists with a plane to fly them to Baghdad, Iraq.

1976

- An Air France aircraft was hijacked by a joint German Baader-Meinhof/Popular Front for the Liberation of Palestine terrorist group and its crew were forced to fly to Entebbe airport in Uganda. Some two hundred and fifty eight passengers and crew were held hostage but all non-Israeli passengers were eventually released. On 4 July Israeli commandos flew to Uganda and rescued the remaining hostages. All of the terrorists were killed in the rescue, as were three passengers and one commando.
- Popular Front for the Liberation of Palestine and Japanese Red Army terrorists attacked a passenger terminal at Istanbul airport, Turkey, killing four civilians and injuring twenty.
- A TWA aircraft en route from New York, United States, to Paris, France was hijacked by Croatian terrorists, seizing 93 hostages. The terrorists surrendered in Paris and released their hostages.

- A New York policeman was killed by a bomb left by the terrorists in a locker in Grand Central Station.

1977

- Four Palestinian terrorists hijacked a German Lufthansa Boeing 737 and ordered it to fly around a number of Middle East destinations for four days. After the terrorists killed the plane's pilot, the aircraft was stormed by German GSG9 counter-terrorist troops, assisted by two British Army Special Air Service soldiers, when it landed at Mogadishu, Somalia. All the ninety hostages were rescued and three terrorists were killed.

1978

- An aircraft was hijacked at Larnica airport, Cyprus by Arab terrorists who had just murdered a leading Egyptian publisher at a nearby hotel. After being refused permission to land at a number of Arab capitals the hijackers returned to Larnica. Egyptian commandos landed and tried to attack the plane but resulted in a gun battle with Cypriot troops. Fifteen Egyptian troops, seven Cypriot soldiers and a German cameraman were killed.
- An El Al stewardess was killed when the crew bus ambushed by the Popular Front for the Liberation of Palestine terrorists outside the Europa Hotel, London, England.
- 12 people were injured in a bomb explosion on an American Airlines flight in the United States. The so-called Unabomber is held responsible for the incident.
- An Air Florida flight from Key West to Miami, United States, was hijacked by seven Cubans and flown to Cuba, where they released their hostages and were taken into custody. Six further US aircraft were hijacked to Cuba over the next month. All the passengers were released unharmed.
- Three passengers were killed when Cubans hijacked an aircraft in Peru and demanded to be flown to the United States.
- The president of United Airlines was injured in a bomb attack in Chicago, United States, that was blamed on the Unabomber.
- Four Iranian hijackers were killed when Turkish security forces stormed a hijacked Turkish Airlines aircraft after it landed in eastern Turkey. The terrorists killed one of the 155 hostages.

1984

- A Kuwaiti aircraft was hijacked en route to Pakistan from Dubai by Iranian backed Iraqi Shia terrorists. The aircraft was forced to land in the Iranian capital, Tehran, after two Americans had been killed. The terrorists surrendered to the Iranian authorities and were later released.

1985

- A Red Army Faction bomb exploded at Frankfurt Airport, Germany, killing three people.

- A TWA Boeing 727 was hijacked en route to Rome, Italy, from Athens, Greece, by two Lebanese Hezbollah terrorists and forced it to fly to Beirut, Lebanon. The eight crew and one hundred and forty five passengers were then held for seventeen days, during which time one of the American hostages was murdered. After being flown twice to Algiers, on the aircraft's return to Beirut the hostages were released after the US Government pressured the Israelis to release four hundred and thirty five Lebanese and Palestinian prisoners.
- TWA Flight 847 was hijacked over the Mediterranean, the start of a two-week hostage ordeal. The hijackers, linked to Hezbollah, demanded the release of prisoners being held in Kuwait as well as the release of 700 Shiite Muslim prisoners being held in Israeli and Lebanese prisons. A US Navy diver was killed and 39 passengers were held hostage when the demands were not met. The passengers were eventually released in Damascus after being held in various locations in Beirut.
- An Air India Boeing 747 was destroyed by a bomb over the Atlantic, killing all three hundred and twenty nine people on board the aircraft. Sikh terrorists were blamed for the attack, which was the worst single terrorist incident to date.
- Two cargo handlers were killed at Tokyo [Narita] airport when another bomb [attributed to Sikh extremists] placed in a bag offloaded from a CP Air flight arriving from Vancouver, and en route for an Air India flight] exploded [in the transit area].
- 98 passengers and crew of an Egypt Air aircraft were held hostage by Palestinian terrorists at Luqa, Malta. Five passengers were shot by the terrorists and two died. An assault by Egyptian Force 777 commandos resulted in some 57 passengers being killed when the terrorists set off explosives in the aircraft.
- A suicide grenade and gun attacks against passenger terminals at Rome and Vienna airports by the Abu Nidal terrorist group resulted in 16 people being killed and more than 100 civilians being injured.
- A Pan Am 747 was seized by Arab terrorists in Pakistan. They killed seventeen hostages and wounded another 127 after panicking and thinking they were under attack. Pakistani security forces then stormed the aircraft and freed the hostages.

1988

- 122 people were held hostage after a Kuwaiti Boeing 747 was hijacked and diverted to Mashad, Iran, before flying on to Cyprus. The Kuwait Government refused requests by the Iranian-backed Shia hijackers to release 17 convicted terrorists. After 15 days the hijackers were granted asylum in Algeria and released their hostages unharmed.
- A Pan Am Boeing 747 was blown up over Lockerbie, Scotland, by a bomb believed to have been placed on the aircraft at Frankfurt Airport, Germany. All 259 people on the aircraft were killed by the blast which has been attributed to a number of Middle Eastern terrorist groups. Two Libyan intelligence operatives were committed in connection with this attack.

1989

- 127 people were killed when a French UTA aircraft exploded in midair over Niger. The French government issued warrants for the arrest of four Libyans.

1994

- Rwandan president Juvenel Habyarimana was killed when his aircraft was shot down by surface-to-air missile while approaching Kigali airport, Rwanda, on his return from a regional government leaders meeting. The incident sparked a massive outbreak of ethnic violence that resulted in more than a million people being killed.
- An Air France Airbus was seized by Algerian Islamic terrorists and forced to fly to Marseilles airport, France. All of the terrorists were killed when French CIGN counterterrorist troops stormed the aircraft and rescued the 170 passengers and crew, 16 of whom suffered minor injuries.

1996

- Two Cuban MiG fighters shot down a light aircraft flown by four Cuban exiles of the "Brothers to the Rescue" organization over the Gulf of Mexico.
- Six Iraqi dissidents hijacked a Sudan Airways A310 Airbus airliner en route from Khartoom to Jordan and divert it to Stansted, England. After negotiating with British authorities the hijackers released all of the 13 crew and 180 passengers unharmed.
- An Ethopian Airways Boeing 767 was hijacked en route from Addis Adaba to Niarobi and diverted to Australia. It ran out of fuel and crashed into the Indian Ocean near the Comoros Islands killing 123 people. Fifty-two people including two hijackers survived.

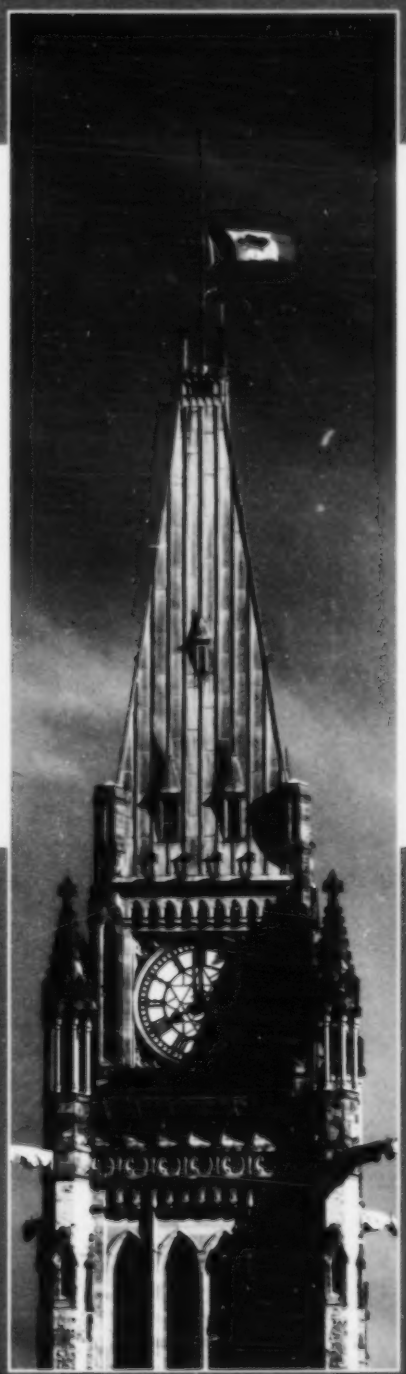
1998

- A Spanish Boeing 727 aircraft was hijacked on an internal flight, with 130 people on board. All were eventually freed unharmed after the single hijacker gave himself up.
- An Air France Flight 8969, bound for Paris from Algiers, was hijacked by the Algerian terrorist organization Armed Islamic Group (GIA). The four hijackers boarded the aircraft disguised as Air Algerie security staff. Authorities delayed departure, but were intimidated into giving the go-ahead when the hijackers killed 2 of the 227 persons on board. The French government decided not to allow the aircraft to approach Paris because its consulate in Oran, Algeria, had received an intelligence warning that the hijackers intended to blow up the aircraft over Paris. The flight crew convinced the hijackers that refueling in Marseille was required. After the aircraft touched down hours of negotiations ensued, whereupon the terrorists demanded fuel. French police commandos (GIGN) stormed the aircraft and after a 20 minute gunfight successfully rescued the 161 remaining passengers (some had been released during negotiations) and 3 flight crew.

2001

- Four passenger jets were hijacked and two of them were deliberately crashed into the towers of the New York World Trade Centre. Both 110-storey buildings were demolished within an hour after impact, killing more than 2,800 people. The third aircraft was deliberately flown into the side of the Pentagon building in Arlington, Virginia. The fourth aircraft was crashed into the ground outside of Pittsburgh. There were reports that that aircraft was headed for the White House of the US Capitol building.

LEÇONS À RETENIR



Rapport de l'honorable Bob Rae,

conseiller indépendant de la ministre

de la Sécurité publique et de la Protection

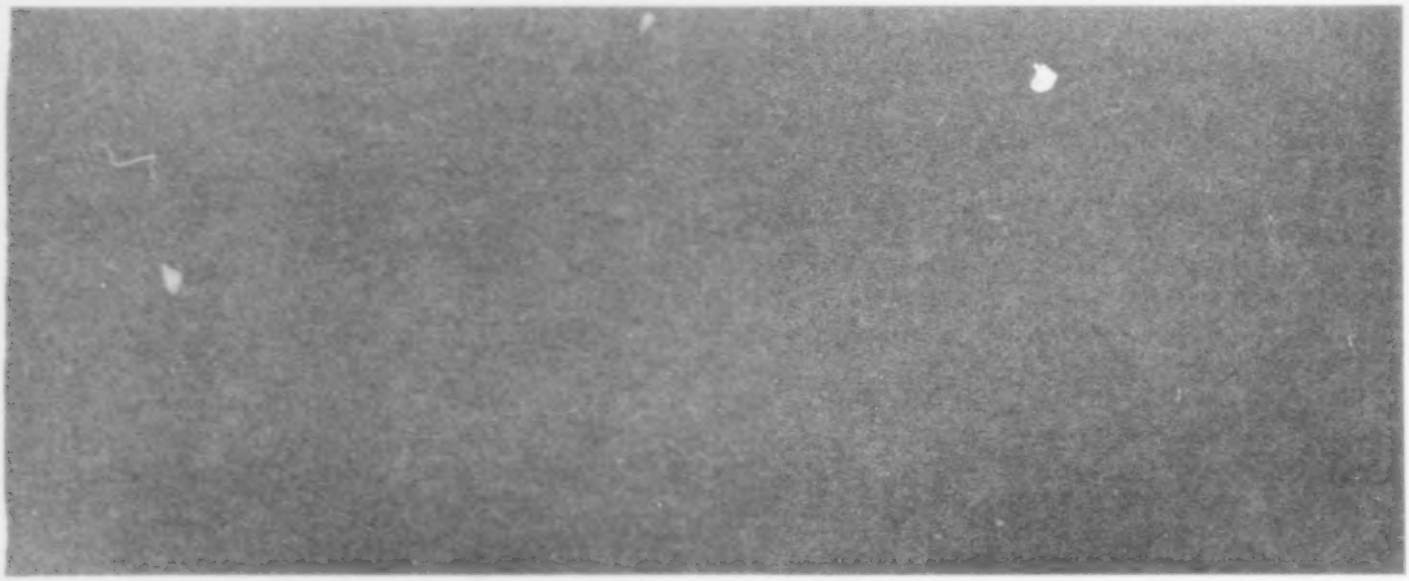
civile du Canada, sur les questions en suspens

relatives à l'explosion survenue à bord du

vol 182 d'Air India

LEÇONS À RETENIR

Rapport de l'honorable Bob Rae,
conseiller indépendant de la ministre
de la Sécurité publique et de la Protection
civile du Canada, sur les questions en suspens
relatives à l'explosion survenue à bord du
vol 182 d'Air India



Publié par le :

Secrétariat pour l'examen d'Air India
Ottawa, Canada
K1A 0P8

www.securitepublique.gc.ca

Cette publication a été financée par Sécurité publique et Protection civile Canada. Les opinions formulées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel du Ministère.

ISBN 0-662-69501-1
N° de cat. PSA-25/2005

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2005

Ce matériel peut être reproduit à des fins non commerciales à condition de citer la source du document.

This publication is also available in English under the title Lessons to be Learned: The report of the Honourable Bob Rae, Independent Advisor to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, on outstanding questions with respect to the bombing of Air India Flight 182.

Ce rapport est dédié à la mémoire de tous ceux et celles qui ont perdu la vie lors des attentats terroristes survenus le 23 juin 1985 à bord du vol 182 d'Air India et à l'aéroport Narita de Tokyo, Japon.

AGGARWAL, RAHUL

AHMED, INDRA

AHMED, SARAH

ALEXANDER, ANCHANATT (ATAR)

ALEXANDER, ANNAMMA

ALEXANDER, REENA (RENA)

ALEXANDER, SIMON

ALEXANDER, SIMON JR.

ALLARD, COLLETTE

ANANTARAMAN, ARUNA (ARVHA)

ANANTARMAN, BHAVANI

ANANTARMAN, RUPA (KUPA)

ASANO, HIDEO

ASIRWATHAM, ELIZABETH

ASIRWATHAM, HANNAH

ASIRWATHAM, RUTH

AURORA, SHYLA

BAJAJ, ANU (ANJUBALA) (ANJU)

BALARAMAN, MARAYANAN (RODGER)

BALARAMAN, SARADAMBAL

BALASUBRAMANIAN, RAMACHANDRAN

BALSARA, FREDDY

BEAUCHESNE, GASTON

BEDI, ANU

BEDI, JATIN

BEDI, SAROJ

BERAR, JOGESHWAR

BERRY, SHARAD

BERY, ADITYA

BERY, NEELAM

BERY, PRIYA

BHAGAT, ADUSH

BHALLA, DALIP

BHALLA, MANJU

BHALLA, NIRMAL

BHARADWAJ, HARISH

BHASIN, REEMA

BHAT, CHAND

BHAT, DEEPAK

BHAT, MUKTHA

BHAT, PARAG

BHAT, SIDHANT

BHATT, BINA

BHATT, CHANDRABALA (CHANDRA)

BHATT, TINA

BHATT, VINU (VINUBHAI)

BHINDER, SATWINDER

BISEN, LEENA

CASTONGUAY, ROCHELL (RACHELLE)

CHANDRASEKHAR, SUKMAR (SUKUMAR)

CHATLANI, MALA

CHATLANI, MARC

CHATLANI, NITA

CHEEMA, SHINGARA

CHOPRA, JAGDISH

CHOPRA, SHAMPARI (CHAMPARI)

CHUG, RATNA

DANIEL, CELINE

DANIEL, ROBYN (ROBIN)

DANIEL, RUBY

DANIEL, VARGHESE

DAS, ANITA

DAS, ARINDAR

DAS, RUBY

DESA, ANTHONY

DESOUZA, RONALD

DHUNNA, BHAG (BHAGRANI)

DHUNNA, RAJESH

DHUNNA, SHASHI

DHUNNA, SUNEAL

DINSHAW, JAMSHED

DINSHAW, PAMELA

DUMASIA, DARA

ENAYATI, ARDESHIR

FURDOONJI, HOMAI

GADKAR, ANITA

GAMBHIR, ANGI (ANGELINE)

GAMBHIR, JULIE

GAMBHIR, SANTOSH

GAONKAR, SHYAMA

GHATE, SANGEETA

GOGIA, BHAGWANTI

GOGNE, RITU

GOPALAN, KRISHNA

GOSSAIN, APARNA

GOSSAIN, ARUN

GOSSAIN, KALPANA

GREWAL, DALJIT

GUPTA, AMIT

GUPTA, ANUMITA

GUPTA, ARTI

GUPTA, RAJESH

GUPTA, RAMWATI

GUPTA, S. F

GUPTA, SANTOSH

GUPTA, SHASHI

GUPTA, SWANTANTAR (SATANTAR)

GUPTA, VANDANA

GUPTA, VISHAL

HARPALANI, DEEPA

HARPALANI, RASHMI

HARPALANI, SUMENTA

JACOB, ALEYKUTTY

JACOB, BULIVELIL

JACOB, JANCEY

JACOB, JISSEY

JACOB, JUSTIN

JAIN, ANUUPAMA

JAIN, PARASH (PRAEASH)

JAIN, RANI

JAIN, RIKKI

JAIN, RUCHI

JAIPURIA (JAIPURIYA), MALA

JALAN, ANITA

JALAN, DEVKRISHAN

JALAN, SHILA

JALAN, VINAY

JAMES, ANNIE

JETHVA, UMAR (UJY)

JETHVA, ZEBUNISKA

JOB, ALEYKUTTY

JOB, TEENA

JUTRAS, RITA

KACHROO, MOHAN

KAJ, LEENA

KALSI, INDIRA

KAMMILA, RAMA (RAMADEVI)

KAPOOR, SABRINA

KAPOOR, SANTOSH (SANTASH)

KAPOOR, SHARMILA

KASHIPRI, ATHIKHO

KASHIPRI, NELI

KAUR, GURMIT

KAUR (BASSI), PARMJIT

KAUSHAL, BISHAN

KELLY, BARSA

KHAN, RAHAMATHULLA

KHANDELWAL, CHANDRA

KHANDELWAL, MANJU

KHERA, RASHIRASHMI

KHERA, SUMAN

KOCHHER (KOCHNAR), SANDEEP

KODA, HIDEHARU

KUMAR, CHITRA

KUMAR, KEVIN

KUMAR, MANJU

KUMAR, RAMACHANDRAN

LAKSHMANAN, KANAKASABAPAPHY (KANAKA)

LAKSHMANAN, PREETHI

LASRADO, SHARON

LAURENCE, NICOLA

LAURENCE, SHYAMALA

LAZAR, SAMPATH

LAZAR, SANDEETA

LAZAR, SYLVIA

LEGER, JOSEPH (PERE)

LOUGHEED, DONALD

LULLA, MONISH

MADON, SAM

MAINGUAY, LENA (LINA)

MALHOTRA, ATUL

MAMAK, RAJINDER

MANJANIA, NASIB

MARJARA, DAVINDER

MARJARA, SEEMA

MARTEL, ALAIN

MEHTA, CHANDRALEKHA (CHANDRA)

MEHTA, KISHONECHANDRA

MEHTA, NEESHA (NISHA)

MEHTA, NILISH (NILESH)

MERCHANT, NATASHA

MINHAS, BALWINDER

MINHAS, KULBIR

MOLAKALA, (REDDY) PRABHAVATHI

MUKERJI, NISHITH

MUKERJI, SHEFALI

MUKHI, RENU

MULLICK, DEEPAK

MURTHY, BHAVANI

MURTHY, NARAYANA

MURTHY, SUSHEELA

MURUGAN, GNANENDRAN

MURUGAN, LAVANYA

MURUGAN, RAMYA

MURUGAN, SUMITHRA

NADKARNI, DEVEN

NADKARNI, RAHUL

NARENDRA, HANSE

NAYUDAMMA, YELABARTI

PADA, ARATI

PADA, BRINDA

PADA, VISHNU

PALIWAL, MUKUL

PATEL, BABUBAI (BABUBHAI)

PATEL, BIPAN (BIPIN)

PATEL, MARAZBAN

PATEL, MOHANBHAI

PHANSEKAR, RITA

PURI, AMIT

PURI, CHAMAN (ASHU)

PURI, VEENA

QUADRI, ARISHIYA (ARSHYA)

QUADRI, QUTUBUDDIN (QUTBUDIN)

QUADRI, RUBINA

QUADRI, SHAIESTA (SHAISTA)

QUADRI, SYED

RADHAKRISHNA, JYOTI (JYOTHI)

RADHAKRISHNA, NAGASUMDARA

RADHAKRISHNA, THEJUS

RAGHAVAN, SUSEELA

RAGHUVEERAN, RAJIV

RAGHUVEERAN, VASANTHA

RAI, KIRANJIT

RAMACHANDRAN, PRATIBHA

RAMASWAMY, JANAKI

RAUTHAN, BUDI (BUDHI)

RAUTHAN, POUJA (FOAJA)

RODRICKS, ELAINE

SABHARWAL, MEGHAN (MEGHANA)

SADIQ, SUGRA

SAGI, KALPANA

SAGI, KAVITA (KAVITHA)

SAGI, SUJATHA

SAHA, BIMAL

SAHU, PRADEEP

SAHU, PUSHPA

SAHU, RAM

SAKHAWALKAR, DATTATRAYA

SAKHAWALKAR, SANJAY

SAKHAWALKAR, SUNIL

SAKHAWALKAR, SUREKHA

SAKHAWALKAR, USHA

SANKURATHRI, MANJARI

SANKURATHRI, SARODA

SANKURATHRI, SRIKIRAN

SARANGI, RAJASRI

SAWHNEY, OM

SETH, AHKUR (ANKUR)

SETH, ALPANA

SETH, KARAN

SETH, SADHNA

SETH, SATISH

SETH, SHILPA

SHARMA (NARAIN), ANUJ

SHARMA, INDU

SHARMA, MANMOHAN

SHARMA, NEERAJ

SHARMA, OM

SHARMA, RINA

SHARMA, RUBY

SHARMA (NARAIN), SANDEEP

SHARMA, SANDHYA

SHARMA, SHAKUNTALA

SHARMA, SHARVAN

SHARMA (NARAIN), SHYAM

SHARMA (NARAIN), SUMITRA

SHARMA, SUSHMA

SHARMA, SWATI

SHARMA, VERSHA

SHARMA (NARAIN), VIKAS

SHARMA, UMA

SHUKLA, IRENE

SHUKLA, SUNIL

SINGH, ABHINAV

SINGH, AJAI

SINGH, AKHAND

SINGH, AMAR

SINGH, BALVIR (BALBIR)

SINGH, DARA

SINGH, JAGIT

SINGH, JOYOSREE

SINGH, MUKHTIAR

SINGH, RANJINA

SINGH, RATIK

SINGH, SHALINI

SINGH, SHOBNA

SINGH, SURENDRA

SINGH, USHA

SINHA, ANJAMI

SONI, MONEKA

SONI, PANKAJ

SONI, RINA

SONI, USHA

SRAN, PRIMAJIT (PRIMALJIT)

SRIVASTAVA, BRIJBEHERI (BRIG)

SUBRAMANIAN, GOPALSAMUDRAM

SUBRAMANIAN, JAYALAKSHMI

SUBRAMANIAN, KRISHNAN

SUBRAMANIAN, LAKSHMI

SUBRAMANIAN, SUMITRA (SUMITHA)

SUBRAMANIAN, VEENA

SWAMINATHAN, ANAND

SWAMINATHAN, INDIRA

SWAMINATHAN, PADMA

SWAMINATHAN, RAMYA

TACHETTU (THACHETTU), IVY

THAKUR, INDER

THAKUR, KANAYA

THAKUR, PRIYA

THAKUR, VISHAL

THAMPI, VIJAYA

THOMAS, MOLLY

THOMAS / KYTHAKUZHICAL, ANITA

THOMAS / KYTHAKUZHICAL, KURIAN

THOMAS / KYTHAKUZHICAL, VINOD

TRAVASSO, ANNE

TRAVASSO, C.F. (ALEX)

TRAVASSO, LORRAINE (LUCY)

TRAVASSO, LYON (MICHAEL)

TRIVEDI, NEETA

TRIVEDI, NIRMAL (NIRMALA)

TRIVEDI, PARUL

TUMKUR, CHITRA (CHITRALSKHA)

TUMKUR, RAMMOHAN

TURLAPATI, DEEPAK

TURLAPATI, SANJAY

UPPAL, KULDIP

UPPAL, PARMINDER

UPPAL, SUKHWINDER

UPRETI, GYANDRA

UPRETI, HEMA

UPRETI, VIRKAM

VAID, NOSHIR

VAZ / ALEXANDER, JULIET

VENKATESAN, GEETHA

VENKATESAN, SUKUVANAM (SUKUNANAM)

VENKETESWARAN, KRISHNAN (TRICHUR)

VERMA, BALWINDER

WADHAWA, AKHIL

WADHAWA, SERINA

YALLAPRAGADA / MURTHY, GOPAL KRISHNA

Table des matières

1. Introduction 3

2. Nature du processus d'examen 6

3. Ce qui s'est produit 7

4. GRC et SCRS : contexte 14

5. Enquête, accusations et procès 16

6. Sûreté de l'aviation 20

7. Questions nécessitant un examen approfondi 25

8. Forme d'enquête 28

9. Options 33

10. Recommandation 35

Annexe 1 – Mandat 37

Annexe 2 – Rencontres 39

Annexe 3 – Chronologie des attentats terroristes dans le domaine de l'aviation – de 1948 à 2001 40

Leçons à retenir

Aux petites heures du matin, le 23 juin 1985, le vol 182 d'Air India s'approche de la côte ouest de l'Irlande. En partance de Toronto, l'appareil a à son bord des passagers et des bagages provenant de vols de correspondance, ainsi que d'autres montés à Mirabel (Québec). Des enfants de tous âges et leurs familles se réjouissent à l'idée de rendre visite à des êtres chers et à des amis en Inde. La plupart des passagers sont de nationalité canadienne. Étant donné la période de l'année – la fin juin marque le début des vacances d'été au Canada –, il se trouvait un nombre particulièrement élevé de jeunes adultes, d'enfants et de familles entières à bord de cet avion.

À leur insu, au cours des semaines précédant ce vol, un groupe de Canadiens a planifié de faire exploser l'appareil. Le complot a été ourdi par des sections radicales de la communauté sikhe de Vancouver et d'ailleurs, qui souhaitaient fonder un pays indépendant, le Khalistan, dans la province du Punjab, située dans le nord-ouest de l'Inde.

Dans le cadre de ce complot, une bombe a été fabriquée, placée dans une valise et emmenée à l'aéroport de Vancouver, où, le 22 juin 1985, elle a été enregistrée sur un vol en partance de Vancouver et à destination de Toronto. À Toronto, la valise en question a été embarquée sur le vol 181 d'Air India, qui s'est ensuite arrêté à Mirabel où il est devenu le vol 182 d'Air India à destination de Londres et de New Delhi.

Vers minuit 14, le 23 juin 1985, une bombe a explosé, faisant un trou dans le fuselage arrière gauche de l'appareil. Ce dernier, surnommé « Kanishka », a volé en éclats et s'est abîmé dans l'océan Atlantique, à quelque 31 000 pieds plus bas, au large de la côte sud-ouest de l'Irlande.

Des enfants allant rendre visite à leurs grands-parents, de jeunes touristes enthousiastes à l'idée de vivre leur première expérience en Inde, des femmes et des hommes de tous âges, les agents de bord et les pilotes, bref les 329 passagers et membres d'équipage ont tous été tués.

À cette époque, et jusqu'aux événements du 11 septembre 2001, il s'agissait de l'attentat terroriste le plus dévastateur contre des voyageurs de l'histoire mondiale.

Entre temps, à l'aéroport Narita de Tokyo, une bombe a explosé vers 23 h 15, le 22 juin 1985, pendant le transfert des bagages du vol CP 003 au vol 301 d'Air India à destination de Bangkok. Deux préposés aux bagages, Hideo Asano et Hideharu Koda, ont perdu la vie, tandis que quatre autres ont été blessés.

Dévastées, les familles des victimes se sont rendues à Cork, dans l'ouest de l'Irlande, où la population locale s'était mobilisée pour l'accueillir. L'hôpital de Cork a été transformé en morgue temporaire, le temps que dure le triste processus d'identification des corps.

Les autorités canadiennes n'étaient pas prêtes à faire face à une catastrophe d'une pareille ampleur. Les membres des familles

des victimes étaient en proie à une profonde tristesse, furieux qu'une telle tragédie ait pu se produire et que les autorités n'en fassent pas plus pour répondre à leurs questions. Ce chagrin et cette colère ne les ont pas quittés même après toutes ces années.

Le gouvernement canadien s'est joint au gouvernement de l'Inde et à l'administration locale et au gouvernement d'Irlande pour construire un site commémoratif fort émouvant sur la côte sud-ouest de l'Irlande en 1985 et en 1986. C'est à cet endroit que se rendent les familles pour honorer la mémoire des êtres chers disparus. Le premier ministre Paul Martin était à la tête d'une délégation de dirigeants politiques canadiens qui, avec les familles des victimes, s'est rendue au site commémoratif pour marquer le vingtième anniversaire de la tragédie. Il s'agissait de la première visite à cet endroit d'un premier ministre canadien.

Même si des déclarations ont été faites à la Chambre des communes dans les jours suivant la catastrophe, de nombreuses familles continuent d'être persuadées que l'attentat à la bombe contre Air India n'a jamais vraiment été considéré comme une tragédie canadienne.

Ne nous y trompons pas : l'attentat à la bombe contre le vol d'Air India était le résultat d'un complot ourdi et exécuté au Canada. La plupart des victimes étaient de nationalité canadienne. Il s'agissait d'une catastrophe canadienne, dont l'ampleur et la signification doivent être comprises par toute la population canadienne.

Pour les raisons énoncées dans les pages qui suivent, je recommande la tenue d'une enquête ciblée et axée sur les politiques, afin de répondre aux questions touchant cet assassinat collectif qui sont restées en suspens. Nous savons à quel endroit a été ourdi le complot et connaissons l'identité de certains des conspirateurs; nous savons comment les bombes se sont trouvées à bord des deux avions; enfin, nous connaissons les détails de la détonation de ces bombes. Nous n'avons donc pas besoin de réexaminer ces questions. Les faits sont clairement établis. Nous devons en apprendre davantage sur la façon dont le Canada a évalué la menace et la façon dont les services de renseignement et de police ont géré l'enquête, et déterminer dans quelle mesure les règlements sur la sécurité aéroportuaire ont été efficaces ou non. Vingt ans plus tard, il est encore utile de se poser ces questions. Les attentats à la bombe contre Air India étaient les pires attaques terroristes de l'histoire du Canada. Nous ne pouvons nous permettre de laisser des questions sans réponse.

1. Introduction

Le présent rapport a été rédigé à la demande d'Anne McLellan, vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada. Après que le juge Josephson de la Cour suprême de la Colombie-Britannique a acquitté deux individus accusés de l'attentat à la bombe en mars 2005, j'ai été chargé de fournir des conseils indépendants à M^me^ McLellan sur les questions d'intérêt public pouvant être restées en suspens et qui portent sur l'explosion survenue sur le vol 182 d'Air India, et auxquelles on pourrait répondre. Le mandat qui m'a été confié figure à l'**annexe 1** du présent document. Ce rapport ne constitue pas un compte rendu définitif de chacun des événements liés à la tragédie d'Air India, mais plutôt une évaluation des questions qui doivent être examinées plus à fond.

J'ai écouté les profondes préoccupations des familles. L'acquittement de Ripudaman Singh Malik et d'Ajaib Singh Bagri a ramené à la surface de nombreux souvenirs douloureux. Il a fait jaillir des sentiments de tristesse, de colère et de frustration, que les familles des victimes ont ressentis pour la première fois en juin 1985, lorsqu'elles ont appris le décès d'êtres chers. Certaines questions concernant la réponse d'organismes gouvernementaux canadiens à l'attentat à la bombe nécessitent clairement un examen approfondi.

Ces questions ne devraient pas toutes être examinées dans le cadre d'une enquête, car elles ont une portée très vaste et certaines font déjà l'objet d'un large débat public. Comme l'a établi le juge Josephson dans les motifs de son jugement, le complot visant à faire exploser les deux avions d'Air India avait été ourdi par un mouvement connu sous le nom de « Babbar Khalsa », un groupe de radicaux sikhs déterminés à « purifier » la religion sikhe et à créer un pays indépendant pour les Sikhs dans la province du Punjab, en Inde. Les familles des victimes m'ont dit que, selon elles, le Canada doit en faire davantage pour lutter contre l'extrémisme, voire la haine, au sein de communautés qui ont fait du Canada leur pays d'adoption. Elles croient que la classe politique canadienne n'est pas suffisamment sensibilisée aux risques associés à la solitude béante affligeant des communautés qui s'enflamment dans la violence.

Elles ont fait ressortir des preuves d'une culture de la peur dans les communautés qui empêche les gens de dire la vérité au sujet de ce qui s'est produit. Deux témoins qui auraient pu comparaître aux procès de Malik et de Bagri ont été assassinés. Ces meurtres, toujours sous enquête, n'ont pas encore donné lieu à des accusations criminelles. Kim Bolan, journaliste au *Vancouver Sun*, a rédigé un ouvrage récent sur la tragédie d'Air India qui expose de nombreux efforts déployés dans le but de faire taire et d'intimider des personnes, dont elle-même, qui dénoncent l'extrémisme. Dans le cadre de mes travaux, j'ai rencontré de nombreuses personnes dans la communauté sikhe qui se disent extrêmement troublées par les menaces de violence, l'utilisation de gurdwaras

(temples sikhs) à des fins politiques et l'utilisation abusive d'activités de bienfaisance à des fins extrémistes.

Ces problèmes ne frappent pas uniquement la communauté sikhe. Soumettre ces problèmes à une enquête publique constituerait un exercice très lourd et impossible à gérer. Toutefois, ils doivent faire l'objet d'un examen et de mesures de la part du gouvernement. La population canadienne devrait être en mesure d'exprimer son opinion sans craindre d'être intimidée. Il faudrait prévenir les abus quant au recours aux organismes de bienfaisance. Les dispositions législatives en la matière sont suffisamment précises; elles devraient être mises en application.

Le vaste débat dans lequel sont plongés de nombreux pays au sujet des risques d'attentats terroristes touche très naturellement ceux et celles dont la vie a été anéantie par la tragédie d'Air India. Ces familles, évidemment, demandent pourquoi il a fallu que survienne la tragédie du 11 septembre pour animer l'opinion publique, pour créer la *Loi antiterroriste* et pour établir une liste de certains groupes terroristes. Bien évidemment, ces personnes demandent pourquoi l'attentat contre le vol 182 d'Air India n'a pas incité les gouvernements canadiens à agir de plus fermement contre la menace terroriste. Ce n'est pas tant du sujet de l'enquête dont il est question, mais plutôt de la nécessité pour tous les Canadiens et leurs dirigeants politiques de se livrer à une profonde réflexion. Pourquoi l'assassinat de 331 personnes n'a-t-il pas renforcé davantage notre vigilance?

Les familles ont également senti un certain détachement de la part de leurs compatriotes canadiens, ce qui les a beaucoup attristées. Il y a eu très peu de reconnaissance pour leurs pertes. La poursuite civile s'est étalée sur de nombreuses années, pour finalement être réglée en 1991. Le soutien affectif et psychologique n'a pas été facile à obtenir. Les Canadiens ne considéraient pas cette tragédie comme la leur.

Vingt ans après cet événement, et avec le soutien du procureur général de la Colombie-Britannique, des membres des familles des victimes ont produit un livre commémorant le souvenir des êtres chers disparus. Le lecteur ne peut s'empêcher de ressentir un profond sentiment de perte et d'être blessé. Des familles au grand complet, des enfants à l'avenir prometteur et des parents accomplis et remplis de bonté ont été assassinés ce jour-là. Ce qui est arrivé n'est pas le fruit du hasard. Aucun conflit intérieur, aucun différend religieux ou ethnique et aucune idéologie ne peuvent justifier ce qui s'est produit. De nombreux Canadiens et Canadiennes pensent que ce sont les événements du 11 septembre 2001 qui nous ont fait entrer dans le monde moderne du terrorisme; cela s'est plutôt produit le 23 juin 1985.

Je dois dire qu'encore aujourd'hui, les familles des victimes ont profondément l'impression que le Canada ne comprend toujours pas le problème, que, dans le débat sur le terrorisme, la liberté et la sécurité, l'équilibre des opinions ne tient pas compte de la réalité brutale d'une tuerie conçue et exécutée au Canada. Ce concept n'a jamais été entièrement assimilé. Parfois, les familles des victimes m'ont confié que, si la couleur de leur peau avait été blanche, la situation aurait pu être différente au pays après la tragédie

d'Air India. Je n'ai toutefois trouvé aucun élément de preuve au sujet de racisme de la part de qui que ce soit en situation d'autorité. Les erreurs commises lors de l'enquête ne peuvent être attribuables à cette forme de partialité. Cependant, les Canadiens et les Canadiennes doivent se demander s'ils ont pris suffisamment au sérieux cette tragédie et s'ils ont parfaitement compris les leçons qui en découlent pour le pays.

Les familles ont également exprimé des préoccupations au sujet de la tenue de procès criminels dans les affaires de cette nature. Certaines personnes ont laissé entendre qu'un groupe de trois juges serait plus approprié. Bien que je n'aie pas proposé que cette question soit abordée dans le cadre de l'enquête, il vaut certainement la peine de l'étudier et d'en discuter.

Le Secrétariat pour l'examen d'Air India a passé du temps au cours des derniers mois avec les familles des victimes pour discuter de questions concernant la commémoration et le souvenir. La rencontre entre le premier ministre et les familles, le voyage de dirigeants politiques en Irlande, la décision de déclarer le 23 juin journée nationale de deuil en guise de respect à l'égard des familles et les projets visant l'érection de sites commémoratifs dans diverses régions du pays sont tout autant de mesures nécessaires et utiles. Elles ne remplacent toutefois pas une enquête, mais elles constituent des étapes importantes en vue de réparer des torts et de reconnaître des faits. Il ne faut jamais oublier. Ces vies ne devraient pas avoir été sacrifiées en vain.

2. Nature du processus d'examen

Au cours de cet examen, j'ai rencontré à plusieurs reprises des membres des familles des victimes de la tragédie d'Air India. Ces réunions se sont déroulées à Vancouver, à Toronto, à Montréal et à Ottawa. Le premier ministre, Paul Martin, la vice-première ministre, Anne McLellan, le commissaire de la GRC, Giuliano Zacardelli, et le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), James Judd et Margaret Purdy, conseillère spéciale au sous ministre de Transports Canada, ont également participé à des réunions tenues au printemps de 2005 avec des membres des familles des victimes. Le 23 juin le premier ministre a assisté au service marquant le 20e anniversaire de la tragédie au lieu commémoratif situé près de Cork, en Irlande.

J'ai également assisté à des séances d'information détaillées présentées par la GRC à Ottawa et à Vancouver, par des responsables du SCRS dans les deux villes, avec le procureur principal de la Couronne, Robert Wright et ses associés, à Vancouver, avec le premier ministre et le procureur général de la Colombie-Britannique, de même que, entre autres, avec les sous-ministres de la Justice, des Transports, de la Sécurité publique et de la Protection civile ainsi que des Affaires étrangères du Canada.

La liste des personnes et des organisations que j'ai rencontrées figure à l'**annexe 2**.

Outre les transcriptions des procès de MM. Reyat, Malik et Bagri, et les décisions rendues dans ces cas, j'ai pris connaissance des rapports des enquêtes tenues au Canada (plus particulièrement le rapport du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) de 1992), en Irlande (enquête du coroner) et en Inde (le rapport de la commission Kirpal, l'enquête menée par les autorités indiennes sur la tragédie d'Air India, et l'enquête Jain), et j'ai interrogé d'innombrables responsables.

J'ai reçu l'aide très compétente du Secrétariat pour l'examen d'Air India, dirigé par Taleeb Noormohamed, et les membres de son personnel, Michelle Sample et Chantale Lafond, ainsi que de trois collègues du cabinet d'avocats Goodmans LLP, Benjamin Zarnett, David Lederman et Jenna Seguin.

3. Ce qui s'est produit

En établissant la toile de fond de ces événements tragiques, il est important de comprendre les tendances qu'il était possible d'observer au Canada et en Inde. La communauté sikhe s'était établie au Canada au tournant du siècle dernier, mais demeurait relativement petite et stable. Des changements apportés à la politique sur l'immigration en 1967 ont ouvert la porte à une augmentation considérable de l'émigration sikhe en provenance de l'Inde. Ces immigrants se sont établis principalement dans les basses-terres continentales de la Colombie-Britannique et dans le sud de l'Ontario. La situation politique en Inde et au Punjab était explosive dans les années 60 et 70. Les revendications visant l'autonomie politique d'un territoire sikh distinct au Punjab avaient, depuis quelques années, été accompagnées de violence. Le raid réalisé par le gouvernement indien dans le Temple d'or d'Amritsar, le plus important lieu saint du sikhisme, en juin 1984, et l'assassinat de la première ministre indienne, Indira Gandhi, par ses gardes du corps sikhs en novembre de la même année avaient dramatiquement radicalisé l'activisme sikh en Inde et ailleurs dans le monde. Les revendications visant la sécession du Punjab recevaient l'appui de sections de la communauté sikhe aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne et au Canada, et les allégations fusaient au sujet de l'envoi en Inde de fonds, d'armes et de faux passeports par des extrémistes sikhs établis dans ces pays. Avant l'explosion du vol 182 d'Air India, il s'était produit un certain nombre d'incidents violents au Canada, dont l'attentat contre le haut-commissaire intérimaire de l'Inde, de même que des menaces de violence à l'endroit d'autres représentants indiens au Canada.

La montée du radicalisme sikh avait également des ramifications au Canada. Comme dans le cas de nombreuses autres religions, les adeptes du sikhisme pratiquaient leur foi de différentes façons. L'insistance des fondamentalistes pour un retour à la « pratique pure » du sikhisme prenait naissance, tandis que des débats animés et souvent violents se déroulaient dans des gurdwaras de centres urbains comme Toronto et Vancouver, entre des éléments aux opinions divergentes de la communauté. L'expression « Babbar Khalsa », le nom de l'organisation en Inde et au Canada qui se trouvait au cœur de l'extrémisme radical de la communauté sikhe, signifie les « Tigres de la foi véritable ». Les principes fondamentaux de cette foi étaient une pratique religieuse sikh et un engagement inébranlable à l'égard du Khalistan indépendant. S'ajoutaient à ces caractéristiques des moyens impitoyables d'atteindre les objectifs visés.

Selon les renseignements que m'a communiqués Affaires étrangères Canada (AEC), ce ministère avait reçu de nombreuses mises en garde quant à d'éventuels actes terroristes contre des intérêts indiens au pays pendant cette période. Ces renseignements ont été communiqués au SCRS et à la GRC. La Direction générale de la sécurité et du renseignement d'AEC a tenu des

consultations à la mi-mai 1985 avec la mission canadienne à New Delhi au sujet de la menace terroriste sikhe au Canada et en Inde. En outre, un comité interministériel sur le terrorisme sikh a été mis sur pied le 17 mai 1985, dans le but de mieux suivre et de mieux communiquer les renseignements sur ces activités au Canada. Ce comité, qui se composait de représentants d'AEC, de la GRC, du SCRS et de Solliciteur général Canada, s'est réuni à quelques reprises avant le 23 juin 1985.

Dans un jugement rendu en mars 2005, le juge Josephson, de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, a conclu qu'une des têtes dirigeantes du complot était Talwinder Singh Parmar[1]. M. Parmar est arrivé au Canada en mai 1970 et, en tant que jeune homme, il a commencé à participer activement à des mouvements politiques et religieux sikhs. Il est retourné en Inde des années plus tard, où il aurait été impliqué dans un certain nombre de confrontations violentes avec les autorités. Après avoir passé un an en détention en Allemagne, M. Parmar est retourné au Canada au cours de l'été de 1984. Le gouvernement indien a décrit M. Parmar comme étant un militant politique dangereux et violent et a demandé son extradition au gouvernement du Canada au motif d'accusations de meurtre. Cette demande a été rejetée, mais M. Parmar était toujours considéré comme une personne connue des autorités canadiennes au moment de son retour au Canada et à l'époque de ses voyages aller-retour entre l'Inde et le Canada. M. Parmar a été tué en Inde par les autorités policières de ce pays le 14 octobre 1992.

Selon le rapport du CSARS du 16 novembre 1992, le SCRS a procédé à la première évaluation de la menace présentée par le militantisme politique sikh au Canada le 1er mai 1984.

En vertu de la *Loi sur le SCRS*, un mandat visant la surveillance de Talwinder Singh Parmar a fait l'objet d'une demande devant la Cour fédérale, qui l'a approuvée en vue de son entrée en vigueur le 14 mars 1985. Les mesures de surveillance comprenaient l'écoute électronique du téléphone résidentiel de M. Parmar. L'interception téléphonique a commencé le 27 mars 1985, tandis que la surveillance de M. Parmar s'est amorcée dès 1982, lorsque des agents ont été affectés pour suivre les faits et gestes de ce dernier.

De son propre aveu, une autre personne, Inderjit Singh Reyat, a participé à la fabrication de la bombe qui devait être placée à bord du vol CP 060 à destination de Toronto, puis transférée sur le vol CP 003 à destination de Narita, au Japon, le 22 juin 1985. M. Reyat a également plaidé coupable à une accusation d'homicide involontaire en rapport avec la fabrication d'un engin explosif placé à bord du vol 182 d'Air India. Il purge actuellement une peine d'emprisonnement pour homicide involontaire coupable en Colombie-Britannique, en rapport avec la fabrication de ces bombes. M. Reyat a toujours refusé de nommer d'autres conspirateurs, ce qui a amené le juge Josephson à déclarer ce qui suit à son sujet :

---

[1] R. *c. Malik*, [2005] B.C.J. No 521 (B.C. S.C.), par. 224–227 [*Malik*].

[TRADUCTION] L'implication de M. Reyat dans l'acquisition de pièces et la fabrication des bombes utilisées pour faire exploser les avions d'Air India n'est pas examinée à l'occasion des présentes procédures. Il a été condamné pour des infractions liées aux deux attentats à la bombe.

La crédibilité de M. Reyat lors de sa comparution importe peu pour la conclusion du présent procès. Cela étant dit, je conclus sans hésitation que c'est un fieffé menteur sous serment. M. Reyat a décidé de révéler le moins d'information possible relativement à sa complicité et à celle d'autres individus dans la perpétration des infractions, tout en tentant, en vain, de fabriquer une histoire conforme à son plaidoyer à l'égard de l'accusation d'homicide involontaire coupable et à ses admissions de faits en ce sens.

Une grande partie de son témoignage était extrêmement improbable et totalement incohérente. Confronté à ses nombreux manques de logique flagrants, M. Reyat a invoqué des trous de mémoire, s'est lancé dans des explications approximatives et s'est perdu en conjectures.

Les interlocuteurs les plus compréhensifs ne pouvaient que conclure, tout comme je l'ai fait, que son témoignage était pathétiquement fabriqué de toutes pièces, dans le but de minimiser le plus possible son implication dans le crime, tout en refusant de révéler les renseignements pertinents que, de toute évidence, il possédait. Ses remords très superficiels ont dû laisser un goût d'amertume aux familles des victimes. S'il avait eu le moindre remords authentique, il aurait été plus ouvert et plus disposé à parler[2].

MM. Reyat et Parmar, ainsi que d'autres individus ont participé à la fabrication des deux bombes au moins et ont mis à l'essai un dispositif alors qu'ils étaient surveillés par des membres du SCRS le 4 juin 1985. Aucune photo n'a été prise des suspects lorsqu'ils sont allés en forêt pour tester le dispositif et, lorsqu'il s'est produit une explosion, les agents du SCRS ont cru, à tort, qu'il s'agissait de la détonation d'un fusil. Les agents de la GRC et ceux du SCRS divergeaient d'opinion quant au degré de coopération entre les deux organismes relativement à la surveillance de M. Parmar et de ses complices ce jour-là.

Le 20 juin 1985, des réservations ont été faites sur deux vols des Lignes aériennes Canadien Pacifique : une place sur le vol 060 de CP Air en partance de Vancouver et à destination de Toronto, avec correspondance avec le vol 181/182 d'Air India, et une place sur le vol 003 de CP Air en partance de Vancouver et à destination de Narita, au Japon, avec correspondance sur le vol 301 d'Air India en partance de Narita et à destination de Bangkok. Nous connaissons le numéro de téléphone à partir duquel l'appel a été fait, mais ne connaissons pas l'identité des individus qui ont fait les réservations, ni celle des personnes qui ont transporté les valises contenant les bombes à l'aéroport. Nous savons toutefois que, conformément à un plan convenu, un homme s'est rendu en voiture à l'aéroport, qu'il s'est identifié comme étant le passager M. Singh et qu'il transportait avec lui une valise contenant une bombe artisanale, qui, plus tard, a explosé et tué tous les passagers du vol 182 d'Air India.

---

[2] *Idem*, par. 224–227.

Ce jour-là, l'aéroport de Vancouver était achalandé, et le propriétaire de la valise en question a reçu confirmation de sa place à bord du vol CP 060 à destination de Toronto, mais son nom était sur la liste d'attente pour le vol 181 d'Air India (de Toronto à Montréal) et le vol 182 d'Air India (de Montréal à New Delhi). L'agente, Jeanne Bakermans, se souvient que l'individu en question insistait pour que son sac se rende (transféré) de Vancouver jusqu'au vol 182 d'Air India. Selon les règles en vigueur à l'époque, les passagers et leurs valises devaient être enregistrés en même temps. Les bagages ne devaient pas être mis à bord d'un avion sans que leurs propriétaires voyagent dans le même appareil. On n'a pas comparé la liste des bagages avec celle des passagers avant le départ du vol.

Il semble également que des précautions spéciales avaient été recommandées pour les vols d'Air India – par exemple, la GRC exerçait une surveillance accrue à l'aéroport de Toronto – mais pas pour les vols de correspondance. Il est important de se rappeler que le sac avait été placé initialement non pas à bord d'un appareil d'Air India, mais bien d'un avion du Canadien Pacifique assurant la liaison entre Vancouver et Toronto.

Avant le 23 juin 1985, au Canada – et à l'échelle internationale – l'accent était mis sur la menace de détournements d'avion. Les contrôles de sécurité étaient axés sur la prévention de l'embarquement d'armes à bord des avions, dont les revolvers et les engins explosifs dans les bagages de cabine.

Le 17 mai 1985, le Haut-commissariat de l'Inde a transmis une note diplomatique au ministère des Affaires extérieures au sujet de la menace que faisaient planer des éléments extrémistes sur les missions diplomatiques indiennes et les appareils d'Air India. Par la suite, au début du mois de juin, Air India a fait parvenir une demande visant une protection entière et complète et la mise en place de toute autre mesure de sécurité appropriée aux bureaux de Transports Canada à Ottawa, à Montréal et à Toronto, ainsi qu'aux bureaux de la GRC à Montréal et à Toronto.

Jusqu'à maintenant, je n'ai découvert aucune menace précise concernant le vol 182 d'Air India les 22 et 23 juin 1985.

En vertu des procédures mises en place par Air India, les passagers, les bagages de cabine et les bagages enregistrés destinés au vol 181/182 d'Air India du 22 juin 1985 ont fait l'objet de contrôles de sécurité supplémentaires. En raison de l'évaluation de la menace contre la compagnie aérienne, Air India disposait de mesures de sécurité plus complètes que presque toutes les autres lignes aériennes canadiennes ou internationales. Ces mesures étaient généralement conformes aux procédures recommandées dans le manuel de sécurité de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour les vols présentant des risques spéciaux.

Air India a également demandé et obtenu des mesures de sécurité accrues de la part de Transports Canada et de la GRC au cours du mois de juin 1985. Pour le vol 181/182, Air India a affecté un agent de sécurité de son bureau de New York pour qu'il supervise les dispositifs de sécurité mis en place à Toronto et à Mirabel. Le programme de sécurité dans chaque aéroport relevait de la surveillance

générale du chef d'escale compétent d'Air India.

Du 16 juin 1984 au 22 juin 1985, à la suite d'une recrudescence de la violence en Inde, les mesures de sécurité applicables aux vols d'Air India ont été haussées, passant au niveau 4. Au nombre des mesures prises, mentionnons les suivantes : surveillance accrue exercée par la GRC sur les appareils d'Air India dans l'aire de trafic; surveillance exercée par la GRC dans les aires d'arrivée et de départ ainsi qu'à la billetterie d'Air India; liaison entre un superviseur de la GRC et un représentant d'Air India au sujet des opérations de sécurité avant l'arrivée ou le départ de chaque appareil; la présence d'un maître-chien de la GRC pour contrôler tous les bagages ou les colis suspects et pour fouiller la section des passagers de chaque appareil d'Air India avant son départ.

Le 22 juin 1985, CP Air ne faisait l'objet d'aucune menace particulière et, par conséquent, on a procédé au contrôle de sécurité habituel des passagers, sans avoir recours à des procédures supplémentaires.

Dans le cas de toutes les lignes aériennes canadiennes, les règlements en vigueur au Canada avant le 23 juin 1985 exigeaient la présence d'un système d'identification qui empêchait l'embarquement de bagages, d'articles et de marchandises si ceux-ci n'avaient pas été autorisés au préalable par l'exploitant de la ligne aérienne. Toutefois, si un individu achetait un billet, enregistrait ses bagages, mais ne montait pas à bord de l'avion, selon toute vraisemblance, la compagnie aérienne aurait autorisé l'embarquement de ses bagages. Par conséquent, il était possible que des bagages changent de ligne aérienne en l'absence de leur propriétaire, et c'est ce qui explique comment une valise a été transférée du vol 181/182 d'Air India au vol CP 060. Les compagnies aériennes n'avaient pas comme pratique courante de transférer les bagages si une réservation n'avait pas été confirmée à destination. Dans le cas présent, l'agent à la billetterie de Vancouver avait permis l'enregistrement de la valise en question.

Les mesures de sécurité décrites ci-dessous étaient en vigueur à l'aéroport international de Vancouver le 22 juin 1985. Des agents de sécurité et de police aéroportuaires étaient sur place. En outre, les plans et les procédures de sécurité aéroportuaire étaient en vigueur, y compris la coordination des opérations normales et d'urgence. Selon les renseignements que m'a communiqués Transports Canada, les bagages enregistrés n'ont toutefois pas été fouillés, et CP Air n'a pas procédé à un dénombrement visuel des passagers à bord de l'avion avant son départ.

Par conséquent, une valise contenant une bombe a été embarquée sur le vol 060 de CP Air en provenance de Vancouver et à destination de Toronto, et était prête à être transférée sur le vol 181/182 d'Air India.

À Toronto, l'appareil d'Air India et les passagers ont été pris en charge par Air Canada à l'aéroport international Pearson (aérogare II). Un agent de la GRC affecté à ce secteur surveillait les activités liées à l'avion d'Air India. Les passagers d'Air India ont été contrôlés au point prévu à cet effet dans l'aire des départs internationaux, puis sont passés dans une aire d'attente entourée d'un cordon, à l'intérieur de la zone stérile.

Normalement, tous les bagages enregistrés pour les vols d'Air India étaient contrôlés au moyen d'un appareil à rayons X, dont la compagnie aérienne avait fait l'acquisition en janvier 1985. Trois agents de sécurité de la compagnie Burns étaient affectés à cet appareil, qui servait à contrôler des colis et des bagages de grande taille et qui était situé dans l'aire de rassemblement des bagages de l'aérogare II.

Les bagages à transférer au vol d'Air India arrivaient à Toronto à bord de divers vols intérieurs et étaient envoyés à l'aire internationale de rassemblement des bagages pour être passés aux rayons X et étiquetés. Les bagages des vols intérieurs étaient ensuite placés dans un conteneur qui, par la suite, était scellé et mis à bord de l'avion. Un autre gardien de sécurité était posté au tapis roulant à bagages en transit de l'aérogare II pour empêcher que des bagages non autorisés soient déposés sur ce tapis roulant.

Le 22 juin 1985, le contrôle des bagages du vol d'Air India a commencé vers 14 h 30, heure locale. À 16 h 45, l'appareil à rayons X est tombé en panne. À ce moment-là, de 50 à 75 % des bagages avaient été contrôlés. L'agent de sécurité d'Air India responsable de la supervision de l'examen des bagages a autorisé le personnel à utiliser un appareil portatif de détection de vapeurs et de traces d'explosifs (le détecteur PD4C) pour contrôler le reste des bagages. Les agents de sécurité de la compagnie Burns ont effectué cette tâche après avoir été informés du fonctionnement de l'appareil par l'agent de sécurité d'Air India. Le contrôle des bagages s'est terminé à 18 h 06. Aucun bagage n'a été ouvert et fouillé à la main. Les appareils à rayons X et les détecteurs PD4C utilisés pour contrôler les bagages enregistrés des passagers d'Air India avaient été achetés par la ligne aérienne Air India.

Selon Transports Canada, plus tôt, le 21 janvier 1985, le personnel responsable de la sécurité aéroportuaire, le personnel d'Air India, la GRC et l'unité de détection des engins explosifs de la police régionale de Peel se sont rencontrés pour évaluer le programme de sécurité d'Air India. Le maître-chien de la GRC et le représentant de l'unité de détection des engins explosifs de la police régionale de Peel ont déclaré qu'à leur avis, le détecteur PD4C était inefficace. On ne sait pas si le détecteur PD4C utilisé le 22 juin 1985 était le même que celui qui a été évalué lors de la réunion tenue en janvier 1985.

On ne sait pas si la valise transférée du vol CP 060 au vol 181/182 d'Air India le 22 juin 1985 a été inspectée avant ou après que l'appareil aux rayons X de l'aéroport de Toronto est tombé en panne. Les bagages qui n'ont pas été passés aux rayons X ont été inspectés à l'aide du détecteur PD4C, mais certaines indications laissent entendre que celui-ci était peut-être inefficace pour déceler la présence d'engins explosifs, en particulier les explosifs plastiques. Plutôt que d'utiliser le détecteur PD4C, il aurait été plus efficace d'ouvrir tous les sacs et de les inspecter manuellement. Il semble que cela n'ait pas été fait.

Malgré les précautions et les mesures de protection qui devaient être en place, presque tout ce qui pouvait mal tourner a effectivement mal tourné. Les sacs n'auraient jamais dû être enregistrés en l'absence du passager à qui ils appartenaient à Vancouver.

Les vols 060 (de Vancouver à Toronto) et 003 (de Vancouver à Narita) de CP Air n'auraient pas dû décoller sans que les autorités procèdent à un appariement qui aurait montré l'absence d'un passager-accompagnateur à bord de chacun de ces vols. Lorsque le sac est arrivé à Toronto à bord du vol 060 de CP Air, il n'aurait pas dû être transféré et être embarqué dans l'avion d'Air India sans que l'on procède à une vérification et à un appariement bagages-passagers adéquats.

Cependant, la valise contenant la bombe a traversé les contrôles de sécurité de deux aéroports, Vancouver et Toronto. Il s'en est suivi l'explosion en plein vol de l'avion au large de la côte ouest de l'Irlande aux petites heures du matin, le 23 juin 1985.

Une catastrophe de cette ampleur n'avait jamais frappé des citoyens canadiens en temps de paix. L'ambassade canadienne de Dublin était petite et disposait de ressources très restreintes. La communication avant l'ère du téléphone cellulaire et des appareils portatifs sans fil était très limitée. Tandis que des dignitaires canadiens d'Ottawa, de Dublin et d'ailleurs, sous la direction de l'ambassadeur du Canada en Espagne, Daniel Molgat, se rendaient à Cork pour aider les familles à faire face à la tragédie, il est clair que, comme pays, nous n'étions tout simplement pas munis des moyens nécessaires pour gérer toute la portée d'une catastrophe aussi vaste. J'ai discuté de ces efforts avec des représentants canadiens et les familles. Ces dernières ont le sentiment profond qu'on n'a tout simplement pas répondu à leurs divers besoins. Pour leur part, les représentants canadiens soulignent qu'ils avaient passé des journées et des nuits complètes à tenter de répondre à la catastrophe et qu'ils portent toujours sur leurs épaules le poids des scènes d'horreur dont ils ont été témoins.

Depuis, le ministère des Affaires étrangères du Canada a établi un centre d'opérations à Ottawa, qui peut être mis en service 24 heures sur 24 dans un court délai pour répondre aux questions de la population canadienne et pour coordonner les services consulaires et de secours destinés à aider les familles en détresse. Il a été considérablement mis à contribution lors des efforts de secours déployés à la suite du tsunami en Asie et d'autres situations touchant des ressortissants canadiens à l'étranger. Ce centre représente une amélioration incomparable quand on pense à ce qui existait en 1985. À cette époque, un agent était en service après les heures normales de travail pour s'occuper de toute intervention. Il existe maintenant des instructions permanentes à l'intention des agents au Canada et à l'étranger au sujet des mesures à prendre pour répondre à une situation d'urgence consulaire ou à toute autre crise.

Il est nécessaire de procéder à une analyse approfondie de l'expérience des familles et de la réponse officielle pour s'assurer que des leçons ont véritablement été tirées de cette situation.

4. GRC et SCRS : contexte

Dès le début de l'enquête sur la catastrophe d'Air India, tant le SCRS que la GRC ont été mis à contribution. Les deux organismes avaient été séparés en 1984, à la suite du rapport du juge David Macdonald sur les activités de la GRC. Les principales conclusions de ce rapport étaient que les activités de renseignement de sécurité devraient être séparées des tâches policières et que les activités d'un nouvel organisme – le SCRS – devraient être assujetties à l'approbation judiciaire à des fins de mandats, ainsi qu'à l'examen général d'une nouvelle entité, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, ainsi que du bureau de l'Inspecteur général. Le SCRS ne serait pas un corps policier, et ses agents ne seraient pas des policiers.

Le gouvernement a accepté cette recommandation, mais non sans controverse. Certains se sont vivement inquiétés du fait que la division distincte entre les activités de renseignement de sécurité et celles de la police était artificielle et que, en fait, la ligne de démarcation entre les deux était souvent floue.

Comme il fallait que les deux organismes travaillent en étroite collaboration, un protocole d'entente a été signé le 17 juillet 1984. Ce protocole décrivait les conditions liées à l'échange et à la mise en commun de renseignements entre le SCRS et la GRC[3]. Tout d'abord, le protocole d'entente prévoit que [TRADUCTION] « conformément à l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, le SCRS doit fournir (...) à la GRC dès qu'il en prend connaissance ou qu'ils sont mis à sa disposition, ou encore à la suite d'une demande précise de la GRC (...) des évaluations ou des renseignements concernant une menace pour la sécurité du Canada et relevant du rôle et des responsabilités de la GRC[4] ». De plus, le protocole d'entente prévoit que, conformément à l'article 13 et au paragraphe 19(2) de la *Loi sur le SCRS*, le SCRS doit fournir à la GRC des renseignements [TRADUCTION] « pertinents pour la tenue d'enquêtes et l'application de la loi relativement à de présumées infractions à la sécurité ou à l'arrestation de suspects et qui relèvent au premier chef de la responsabilité de la GRC aux termes du paragraphe 61(1) de la *Loi sur le SCRS*[5] ». En outre, [TRADUCTION] « tout désaccord ne pouvant être résolu par le directeur [du SCRS] et le commissaire [de la GRC] doit être renvoyé devant le solliciteur général à des fins de règlement[6] ».

---

[3] 17 juillet 1984, Protocole d'entente entre la GRC et le SCRS.

[4] *Idem.*

[5] *Idem.*

[6] *Idem.*

Dans le cadre de ses instructions concernant les répercussions du projet de loi C-9[7] et la création du SCRS, le solliciteur général de l'époque, Robert Kaplan, C.P., c.r., député, a écrit au directeur du SCRS, M. Finn, et au commissaire de la GRC, M. Simmonds :

> [TRADUCTION] (...) la séparation du rôle de la GRC en matière de renseignement de sécurité ne doit pas nuire à la communication de renseignements entre la GRC et le SCRS. Ces deux organismes assument des fonctions et des responsabilités connexes dans le domaine de la sécurité. Aucun de ces deux organismes ne peut atteindre entièrement ou de manière efficace ses objectifs en matière de sécurité nationale sans la collaboration et l'aide de l'autre[8].

Qui plus est, selon un des principes exposés dans le document, [TRADUCTION] « la GRC reçoit du SCRS les renseignements pertinents concernant des infractions à la sécurité nationale[9] », et [TRADUCTION] « la GRC et le SCRS doivent se consulter et collaborer ensemble pour la tenue d'enquêtes de sécurité[10] ».

En ce qui concerne l'enquête sur Air India, il faut se demander si cette consultation et cette coopération ont bel et bien eu lieu, et si elles sont observables aujourd'hui.

---

[7] En janvier 1984, le gouvernement a présenté le projet de loi C-9. Ce projet de loi a été révisé et adopté par la Chambre des communes et le Sénat en juin 1984 et, le 16 juillet 1984, la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* a été proclamée.

[8] Lettre datée du 24 juillet 1984 de M. Robert Kaplan adressée au directeur du SCRS, M. Finn, et au commissaire de la GRC, M. Simmonds, telle qu'elle a été présentée par la GRC le 11 octobre 2005.

[9] Protocole d'entente, note 3.

[10] *Idem.*

5. Enquête, accusations et procès

À la suite des attentats à la bombe, plus de 200 enquêteurs et employés de soutien de la GRC ont été affectés à l'enquête sur les explosions d'Air India et de Narita. Il s'agissait d'une enquête d'une portée nationale et internationale. La plupart des éléments de preuve ont été recueillis à l'aéroport Narita de Tokyo et lors de l'enquête concernant l'acquisition, par M. Reyat, de pièces pour fabriquer des bombes. On a procédé à de nombreuses fouilles et à l'interception d'un très grand nombre de communications chez des suspects. On a trouvé très peu de preuves matérielles sur les lieux de l'explosion du vol 182 d'Air India, la carcasse de l'appareil s'étant abîmée à plus de 6 000 pieds au fond de l'océan. Seule une très petite partie de l'appareil a pu être ramenée à la surface.

Le 6 novembre 1985, la GRC a effectué une descente dans les résidences de MM. Parmar et Reyat, ainsi que de trois autres individus. Par la suite, MM. Parmar et Reyat ont été arrêtés pour faire face à des accusations liées à des armes, à des engins explosifs et à un complot. À l'époque, la GRC a fait savoir que ces arrestations s'inscrivaient dans le cadre de son enquête sur la tragédie d'Air India.

Les accusations contre M. Parmar ont dû être abandonnées en raison de preuves insuffisantes, mais M. Reyat a été inculpé de trois chefs d'accusation relativement au déclenchement d'un engin explosif dans la forêt située tout près de Duncan (Colombie-Britannique), ainsi que d'un quatrième chef d'accusation concernant la découverte d'une arme à feu dans sa résidence lors d'une fouille policière. M. Reyat a plaidé coupable à deux chefs d'accusation et payé une amende de 2 000 $, et les procédures ont été suspendues dans le cas des deux autres chefs d'accusation. Peu après, il a déménagé sa famille à Coventry, en Angleterre. Cependant, il est resté un suspect clé dans les attentats à la bombe contre Air India.

En février 1988, la police britannique a procédé à l'arrestation de M. Reyat et l'a accusé d'avoir fabriqué la bombe qui a explosé à l'aéroport Narita. Il a été extradé au Canada le 13 décembre 1989. Son procès a débuté le 17 septembre 1990 et a duré huit mois. Le 10 mai 1991, il a été déclaré coupable d'homicide involontaire par le juge Paris de la Cour suprême de la Colombie-Britannique et condamné à une peine d'emprisonnement de dix ans.

Malgré l'arrestation de M. Reyat, les enquêteurs ont eu de la difficulté à recueillir suffisamment de preuves pour inculper d'autres individus. Tandis qu'il était clairement identifié comme l'un des auteurs du complot, M. Armar a été tué lors d'une fusillade avec les autorités indiennes en 1992. Il y a eu également d'autres problèmes concernant la mise en place d'une récompense pour toute information pouvant conduire à une condamnation. Après un certain temps avant d'obtenir l'approbation nécessaire, la récompense a finalement été annoncée en 1995.

Le 27 octobre 2000, MM. Malik et Bagri ont été arrêtés en rapport avec les attentats à la bombe. Ils ont été inculpés conjointement de huit chefs d'accusation en vertu du *Code criminel*. Le 5 juin 2001, le procureur de la Couronne a déposé un nouvel acte d'accusation, celui-là contre M. Reyat, qui est venu s'ajouter aux individus déjà inculpés le 27 octobre 2000. En vertu de ce nouvel acte accusation, MM. Malik, Bagri et Reyat étaient conjointement inculpés des chefs d'accusation suivants aux termes du *Code criminel* :

- 1 chef d'accusation de meurtre au premier degré, en vertu du paragraphe 218(1) du *Code criminel*;
- 1 chef d'accusation de complot en vue de commettre un meurtre, en vertu de l'alinéa 423(1)a) du *Code criminel*;
- 1 chef d'accusation de tentative de meurtre sur les passagers et les membres d'équipage du vol 301 d'Air India (Tokyo-Bangkok), en vertu de l'article 222 du *Code criminel*;
- 1 chef d'accusation de complot en vue de placer des bombes à bord de divers avions, en vertu des alinéas 76.2(c) et 423(1)d) du *Code criminel*;
- 3 chefs d'accusation d'avoir placé une bombe dans un avion, en vertu de l'alinéa 76(2)c) du *Code criminel*.

Le 10 février 2003, M. Reyat a plaidé coupable et a été condamné à une peine d'emprisonnement de cinq ans pour homicide involontaire coupable, et les accusations de meurtre qui pesaient contre lui ont été abandonnées.

Le procès des autres accusés, MM. Bagri et Malik, a débuté devant le juge Josephson de la Cour suprême de la Colombie-Britannique en avril 2003. Les plaidoyers finals ont été entendus le 3 décembre 2004, ce qui représente 233 jours de séance. Le 16 mars 2005, le juge Josephson a rendu sa décision, statuant que MM. Malik et Bagri n'étaient coupables d'aucun des chefs d'accusation. Dans sa décision, le juge Josephson a déclaré ce qui suit :

> [TRADUCTION] J'ai commencé par décrire la nature horrible de ces actes cruels de terrorisme, à l'égard desquels justice doit absolument être faite. Toutefois, justice n'est pas rendue si les accusés sont condamnés pour des motifs autres que la norme requise de la preuve au-delà de tout doute raisonnable. Même s'il semble que la police et la Couronne aient déployé des efforts très louables en l'espèce, la preuve s'est avérée très loin de cette norme[11].

Dans sa décision, le juge Josephson a conclu que les témoignages recueillis contre MM. Malik et Bagri n'étaient pas suffisamment crédibles pour répondre à la norme concernant la preuve lors d'un procès criminel, à savoir la culpabilité au-delà de tout doute raisonnable. Contrairement au procès de M. Reyat, aucune preuve matérielle ne pouvait établir de liens entre ces deux individus et le complot. La Couronne s'est fiée à plusieurs témoins qui se sont présentés d'eux-mêmes pour faire connaître ce qu'ils disaient savoir et ce qu'on leur avait dit. Par conséquent, l'affaire a reposé sur l'opinion du juge quant à la fiabilité des témoignages de ces témoins.

[11] *Malik*, note 1, par. 1345.

Le procès a été long et complexe, le plus coûteux et le plus difficile de toute l'histoire du pays. Sa conclusion a évidemment provoqué un vaste débat entre les familles, les médias et le grand public.

La cause devant le juge Josephson était importante pour bien des raisons. Premièrement, il a conclu à l'existence d'un complot au sujet de deux bombes, et que celles-ci avaient été placées à bord de deux avions de CP Air en partance de Vancouver : une dans un sac portant le nom « M. Singh » et destiné au vol 182 d'Air India et l'autre dans un sac portant le nom « L. Singh » et destiné au vol 301 d'Air India. Le juge Josephson a déclaré ce qui suit :

> [TRADUCTION] Pour tous ces motifs, on peut très certainement déduire que la bombe qui a détruit le vol 182 d'Air India se trouvait dans le sac de M. Singh. Les deux valises faisaient partie d'un complot, lequel s'est concrétisé lors du déclenchement d'un engin explosif dans le sac de L. Singh lié à MM. Reyat et Parmar. Compte tenu de ces circonstances, prétendre que le sac de M. Singh ait pu contenir autre chose qu'un engin explosif défie toute logique et va à l'encontre du bon sens.

Étant donné toutes sortes de théories avancées au sujet des bombes par divers témoins et d'autres personnes, il s'agit là d'une conclusion importante.

Le juge Josephson a également statué que la Couronne et la défense avaient généralement reconnu M. Parmar comme étant la tête dirigeante du complot visant à commettre les actes criminels en question[12]. Cette conclusion était importante parce qu'elle établissait un lien direct entre M. Parmar et les crimes.

Le procès en tant que tel est important puisqu'il en ressort clairement qu'une grande partie des renseignements que le SCRS a obtenus lors de son enquête n'a pas été communiquée promptement à la GRC.

Par exemple, il semble que le SCRS n'ait pas informé la GRC qu'un mandat avait été obtenu de la Cour fédérale pour intercepter les communications de M. Parmar. Il existe des rapports contradictoires quant à savoir à quel moment le SCRS a avisé la GRC au sujet de l'écoute électronique concernant M. Parmar après l'attentat à la bombe. Il existe aussi des comptes rendus contradictoires quant à la portée d'une enquête distincte du SCRS dans les jours suivant l'attentat à la bombe et le degré de coopération entre la GRC et le SCRS à cette époque. De plus, on constate des opinions contradictoires sur le fait que la GRC a demandé ou non au SCRS de conserver les enregistrements de l'écoute électronique des communications de M. Parmar.

Le procès a révélé que bon nombre des enregistrements de l'écoute électronique exercée sur M. Parmar avaient été effacés par le SCRS. En particulier, les enregistrements des conversations interceptées de M. Parmar du 27 mars 1985 au 8 avril 1985, du 26 avril 1985 au 5 mai 1985, ainsi que du 8 mai 1985 au 23 juin 1985 ont été effacés par le SCRS.

En outre, la surveillance visuelle de M. Parmar a été intermittente pendant cette période. Par exemple, M. Parmar n'a pas été

[12] *Malik*, note 1, par. 1256.

surveillé pendant les jours tout de suite avant l'attentat à la bombe.

Le juge Josephson a fait savoir que la destruction de ces enregistrements constituait un [TRADUCTION] « acte de négligence inacceptable[13] ». En 1992, le CSARS a conclu que la destruction des enregistrements n'avait eu aucune incidence importante sur l'enquête de la GRC. Ce n'est toutefois pas l'avis de la GRC, qui est exposé clairement dans des notes de service des 9 et 16 février 1996 et rédigées par Gary Bass, commissaire adjoint de la GRC et enquêteur principal sur l'attentat à la bombe contre Air India depuis 1996.

L'effacement des enregistrements pose problème tout particulièrement à la lumière de l'arrêt-clé de la Cour suprême du Canada dans l'affaire R. *c. Stinchcombe*[14], qui a statué que la Couronne avait l'obligation de divulguer à la défense toutes les preuves pertinentes, et ce, même si elle n'entendait pas les utiliser lors du procès. Le juge Josephson a statué que toutes les autres informations détenues par le SCRS devaient être divulguées par la Couronne, conformément aux normes établies dans l'affaire *Stinchcombe*[15]. Par conséquent, des renseignements que possédait le SCRS n'auraient pas dû être cachés à l'accusé.

Lors du procès de MM. Malik et Bagri, les avocats de la défense ont soutenu que les enregistrements effacés auraient pu fournir des renseignements qui auraient exonéré leurs clients. Ne serait-ce que pour cette raison, les enregistrements n'auraient jamais dû être détruits.

La question des rapports entre le SCRS et la GRC dont le juge Josephson avait été saisi fait ressortir les préoccupations au sujet des liens entre le renseignement, la destruction d'éléments de preuve, la divulgation requise et les éléments de preuve recevables. Il est clair que les relations entre ces institutions et l'action réciproque entre le renseignement et la preuve doivent faire l'objet d'un examen approfondi.

---

[13] R. c. *Malik*, [2004] B.C.J. N° 842, par. 22 [*Stinchcombe*].

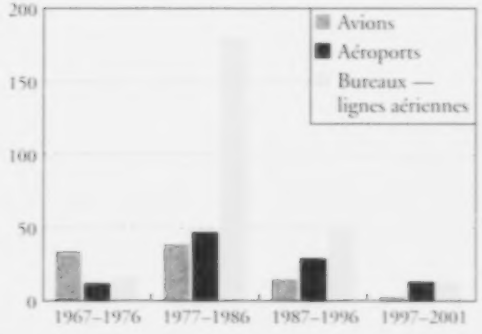
[14] R. *c. Stinchcombe* (1991), 68 C.C.C. (3e) 1 (C.S.C.).

[15] *Idem*, par. 14.

6. Sûreté de l'aviation

Depuis le milieu des années 60, alors que le ciblage des intérêts en matière d'aviation était en vogue, les moyens utilisés pour attaquer et choisir des cibles n'ont pas beaucoup changé, bien que la fréquence des attentats ait connu des fluctuations. Comme le tableau ci-dessous l'indique, les aéroports, les avions et les installations situées à l'extérieur des aéroports, comme les bureaux des lignes aériennes, continuent d'être les principales cibles des terroristes. En outre, les attentats à la bombe, les détournements d'avions et les agressions armées sont toujours les principales méthodes d'attaque.

Attentats à la bombe contre des avions, des aéroports et des bureaux de lignes aériennes, 1967–2001



Source : Données pour les années 1967–1996 tirées de « Attacks on Civil Aviation: Trends and Lessons », d'Ariel Merari, Lecture at the White House Commission – George Washington University Conference on Aviation Safety in the 21st Century; données pour les années 1997–2001 tirées de « FAA Criminal Acts against Civil Aviation 2001 Edition » (dernière année de cette publication de la FAA).

À titre d'information, j'inclus l'**annexe 3**, qui comprend une liste dressée par Transports Canada des incidents terroristes mettant en cause des avions survenus au cours des 50 dernières années.

En ce qui concerne l'attentat contre le vol 182 d'Air India, ce n'était pas la première fois que des engins explosifs étaient placés dans des bagages enregistrés, et ça n'allait pas non plus être la dernière fois. Le 7 septembre 1974, un jet de la compagnie Trans-World Airlines avec à son bord 88 passagers s'est écrasé au large des côtes de la Grèce à la suite d'une explosion dans la soute à bagages. De même, le 21 décembre 1988, le vol 103 de la Pan Am a explosé au-dessus de Lockerbie, en Écosse, tuant les 259 personnes à bord et onze personnes au sol. Un engin explosif avait été dissimulé dans un combiné radio-cassette Toshiba dans une valise. On trouve aussi des exemples d'engins explosifs improvisés qui ont été assemblés à bord d'avions.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont représenté un tournant dans les méthodes utilisées, en ce sens que les terroristes se sont servis des appareils eux-mêmes comme armes, bien que les attentats-suicide à l'aide de moyens de transport ne soient pas un phénomène nouveau. Il s'est produit au moins 20 attentats-suicide depuis 1996 et, selon les statistiques, les trois quarts de tous les attentats-suicide à la bombe ont eu lieu depuis le 11 septembre 2001.

Pour ce qui est des attentats-suicide terroristes et de la sûreté aérienne depuis le 11 septembre 2001, si Richard Reid avait réussi à faire exploser la bombe placée dans ses chaussures lors du vol 63 de la compagnie American Airlines entre Paris et Miami en décembre 2001, l'incident aurait été qualifié de « mission-suicide ». L'explosion quasi simultanée de deux avions de passagers russes

le 24 août 2004 est généralement perçue comme le travail de deux kamikazes.

En ce qui concerne la tragédie d'Air India, il est important de se rappeler que des cibles indiennes à l'échelle mondiale faisaient l'objet de menaces à la sécurité de l'intérieur et de l'extérieur depuis des dizaines d'années. Les risques associés aux vols d'Air India à destination et en provenance du Canada étaient pris au sérieux. Il s'est quand même produit une tragédie.

En raison du milieu de la menace qui prévalait en 1985, Air India avait pris des mesures de sécurité plus poussées que la plupart des autres transporteurs aériens canadiens et étrangers. Conformément au *Règlement sur les aéronefs étrangers (mesures de sécurité)*, Air India avait transmis au ministre des Transports copie de son programme de sécurité, qui comprenait les mesures suivantes :

- l'établissement de zones stériles;
- l'inspection manuelle de tous les bagages de cabine au moyen d'appareils portatifs ou d'appareils à rayons X;
- le contrôle des cartes d'embarquement;
- le maintien de la sécurité des avions;
- le débarquement des bagages des passagers qui n'ont pas pris place à bord;
- le contrôle complet de tous les passagers et de tous les bagages de cabine;
- l'inspection manuelle ou aux rayons X de tous les bagages enregistrés;
- la mise de côté pendant 24 heures de tout le fret aérien, sauf les denrées périssables reçues d'expéditeurs connus, à moins qu'une fouille manuelle ou aux rayons X soit effectuée;
- le contrôle de sécurité de tout le personnel navigant (poste de pilotage et cabine);
- aucune exception aux mesures de contrôle de sécurité dans le cas des dignitaires indiens et des membres du personnel de l'ambassade indienne, y compris les ambassadeurs eux-mêmes;
- l'inspection des avions afin de détecter la présence éventuelle d'armes à l'aérogare d'origine;
- la vérification des soutes avant l'embarquement;
- la surveillance continue des bagages dans l'aire de trafic et dans les voiturettes de transport;
- la préparation des aliments et des repas dans une zone sécurisée et la mise en place de mesures pour veiller à ce que ceux-ci soient surveillés de manière continue pendant leur transport;
- l'inspection des aliments et des repas sur livraison à l'appareil.

Comme nous l'avons vu, toutes ces mesures supplémentaires n'ont pas suffi pour empêcher les conspirateurs de mettre une bombe à bord de l'avion. Le 23 juin 1985, Transports Canada a pris des mesures de sécurité additionnelles pour tous les vols internationaux de transporteurs canadiens et étrangers à titre de réponse immédiate à la tragédie d'Air India et des explosions de voiturettes de transport des bagages à l'aéroport Narita. Il s'agissait notamment des mesures suivantes :

- un contrôle plus rigoureux des passagers et des bagages de cabine;
- l'inspection manuelle ou aux rayons X de tous les bagages enregistrés (destinations internationales);
- la mise de côté pendant 24 heures de tout le fret aérien, sauf les denrées périssables reçues d'expéditeurs connus, à moins qu'une fouille manuelle ou aux rayons X soit effectuée;
- l'acquisition et l'installation de 26 unités de détection d'explosifs, qui en étaient aux étapes finales de mise à l'essai et de perfectionnement lors de la tragédie d'Air India;
- l'acquisition et l'installation d'unités supplémentaires d'inspection aux rayons X des bagages de cabine, de détecteurs portatifs et de portails de détection.

Les tragédies d'Air India et de Narita ont transformé le programme d'aviation civile du Canada. Ces deux événements ont aussi changé le milieu international et produit de nouvelles approches en matière de protection des passagers, des aéroports et des avions dans le monde entier.

Dans la foulée de la tragédie d'Air India, le gouvernement indien (commission d'enquête Kirpal) et le Bureau de la sécurité des transports du Canada ont entrepris des enquêtes distinctes. De nombreuses recommandations découlant du rapport de la commission Kirpal et visant à améliorer la sûreté de l'aviation et à prévenir le placement d'engins explosifs dans des avions commerciaux avaient déjà été mises en œuvre par le Canada.

En raison de son mandat, le Bureau de la sécurité des transports du Canada a dû limiter son enquête à la tragédie elle-même. Par conséquent, le gouvernement du Canada a jugé qu'il y avait lieu d'ordonner une enquête plus vaste de la sûreté de l'aviation et a chargé le Comité interministériel de la sécurité et des renseignements d'effectuer un examen approfondi de la sécurité des lignes aériennes et des aéroports. Les conclusions de cette enquête se trouvent dans le rapport Seaborn, nommé ainsi en l'honneur de son auteur, Blair Seaborn, qui à l'époque était haut fonctionnaire au Bureau du Conseil privé et président du Comité interministériel de la sécurité et des renseignements.

Le principal changement découlant du rapport Seaborn a été d'imposer des règles strictes empêchant l'embarquement, sur des vols internationaux, de bagages enregistrés au nom d'un passager si celui-ci n'est pas à bord de l'avion.

Le Canada a été le premier membre de l'OACI à introduire les mesures suivantes :

- l'appariement des passagers avec leurs bagages sur les vols internationaux, mesure qui a ensuite été adoptée pour les vols nationaux (reconnaissant la mesure canadienne comme une pratique exemplaire, l'OACI a fait de l'appariement passagers-bagages une norme internationale en décembre 1987);
- la vérification approfondie des antécédents des travailleurs dans les aéroports;
- l'enlèvement des consignes automatiques dans les principaux aéroports;

- l'interdiction d'utiliser des appareils-photos dans les points de contrôle de sécurité et près de ceux-ci.

D'autres améliorations importantes ont été apportées au régime canadien de sûreté de l'aviation, dont les suivantes :

- la consolidation des fonctions de sécurité à Transports Canada grâce à la création d'un groupe spécial, maintenant connu sous le nom de Direction de la sécurité et des préparatifs d'urgence;
- l'augmentation du nombre d'inspecteurs de la sécurité et de membres du personnel affectés à la Direction de la sécurité et des préparatifs d'urgence;
- le financement à hauteur de cinq millions de dollars de la mise au point de technologies novatrices au moyen du Programme de recherche et de développement;
- la restructuration générale du cadre de réglementation grâce à l'adoption de nouveaux règlements et à la mise en place d'un système à niveaux graduels pour répondre aux menaces accrues pour la sécurité;
- la communication plus efficiente de renseignements de sécurité entre les partenaires nationaux et internationaux.

Après les événements du 11 septembre 2001, on a apporté d'autres changements réglementaires et techniques. Dans le budget de décembre 2001, le gouvernement du Canada a affecté 2,2 milliards de dollars sur cinq ans aux mesures suivantes :

- la création d'une nouvelle organisation, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), chargée du contrôle de préembarquement des passagers et des bagages de cabine aux aéroports canadiens;
- l'embauche de 59 inspecteurs supplémentaires de Transports Canada dans les cinq régions et la région de la capitale nationale;
- le financement de modifications à la sécurité des avions (jusqu'à 30 millions de dollars);
- le versement d'un paiement unique pour accroître la présence des agents de police et de sécurité dans les aéroports (jusqu'à 20 millions de dollars).

Au nombre des autres améliorations aux mesures de sûreté de l'aviation, mentionnons le fait que tous les passagers au Canada doivent être soumis à de nouvelles limites sur le nombre de bagages de cabine et que tous les passagers à destination des États-Unis soient soumis au hasard à une deuxième fouille avant de monter à bord de l'avion.

Les mesures actuelles de sécurité des bagages enregistrés sont, dans l'ensemble, les mêmes que celles qui existaient tout juste avant les événements du 11 septembre 2001. La principale amélioration réside dans le fait que les bagages enregistrés sur les vols à destination des États-Unis doivent maintenant faire l'objet d'un contrôle de sécurité au moyen de l'une ou l'autre des combinaisons approuvées d'équipement conventionnel aux rayons X, d'appareils de détection des engins explosifs et de moyens physiques. D'ici le 1er janvier 2006, tous

les bagages enregistrés dans les aéroports canadiens feront l'objet d'un contrôle de sécurité, peu importe la destination.

Compte tenu de ce qui précède, il serait juste de dire que le milieu réglementaire actuel s'est considérablement amélioré depuis 1985.

Toutefois, à l'échelle de la planète, la sécurité et la sûreté du transport aérien sont aussi solides que le maillon le plus faible de la chaîne. L'OACI, dont le Canada est membre, est une tribune qui devrait permettre d'adopter des mesures plus rigoureuses à l'échelle mondiale. Tous les bagages des passagers feront l'objet d'un contrôle de sécurité au Canada d'ici le 1er janvier 2006, toutefois, ce n'est pas le cas du fret aérien. Il s'agit là d'une grave lacune au Canada et ailleurs dans le monde. Les vérifications de sécurité effectuées par l'OACI auprès des pays membres ne sont pas de nature publique et le plan d'action en matière de sécurité ne constitue pas un élément permanent du budget de l'OACI. Ces questions sont prépondérantes, car, peu importe les problèmes nationaux que l'on souhaite régler, il sera toujours possible que des faiblesses dans d'autres régions du globe viennent saper les efforts déployés.

J'ai visité les aéroports de Toronto et de Vancouver en compagnie de représentants des autorités aéroportuaires, de l'ACSTA, de Transports Canada, d'Air Canada et d'Air India, et j'ai également rencontré des responsables de l'Organisation de l'aviation civile internationale à Montréal. Comme l'a fait ressortir l'enquête diffusée récemment à l'émission « The Fifth Estate » de la CBC au sujet de la sûreté de l'aviation au Canada, il reste encore des problèmes importants à régler dans ce domaine.

L'attentat à la bombe contre Air India montre toute l'importance du facteur humain. Bien sûr, il faut améliorer la réglementation et la technologie, mais celles-ci dépendent entièrement des personnes qui en sont responsables. Des dizaines de millions de personnes prennent l'avion partout dans le monde tous les ans, et les voyageurs souhaitent arriver à destination le plus rapidement possible. Les contrôles de sécurité prennent du temps, et la pression s'exerce toujours sur les responsables pour qu'ils fassent leur travail rapidement. Les fonctions en matière de sécurité peuvent être répétitives, ce qui augmente les risques d'erreurs humaines.

Le ministre des Transports a fait savoir récemment que l'examen obligatoire des dispositions législatives portant création de l'ACSTA comprendra une analyse des mesures de sécurité en général. Je ne vois pas l'utilité de faire double emploi à cet examen, à condition qu'il soit indépendant du gouvernement et qu'il puisse donner lieu à des discussions avec les victimes d'actes terroristes au sujet des lacunes dans la sûreté de l'aviation. À titre de solution de rechange, les questions touchant la sûreté de l'aviation pourraient faire l'objet de l'enquête que je propose dans le présent rapport.

7. Questions nécessitant un examen approfondi

J'en conclus qu'une autre enquête doit être tenue pour trouver des réponses satisfaisantes aux questions suivantes :

1. L'évaluation effectuée par des responsables du gouvernement canadien relativement à la possible menace terroriste sikhe au cours de la période antérieure à 1985 était-elle adéquate à la lumière des renseignements qui étaient raisonnablement disponibles à cette époque, et les organismes du gouvernement canadien ont-ils suffisamment coordonné leur intervention? Si l'on a constaté des lacunes dans l'évaluation et l'intervention, les problèmes systémiques ont-ils été résolus, de telle sorte que des erreurs de ce genre ne puissent plus être commises aujourd'hui?
2. Au cours des périodes antérieure et postérieure au 23 juin 1985, les relations entre le SCRS et la GRC et d'autres ministères et organismes gouvernementaux ont-elles été entachées de problèmes qui auraient pu nuire à la surveillance de suspects terroristes et à l'enquête sur les attentats à la bombe contre Air India? Le cas échéant, ces problèmes ont-ils été résolus depuis? Sinon, quels changements devront être apportés aux pratiques et/ou aux dispositions législatives pour assurer une coopération efficace entre ces deux organismes?
3. L'enquête et les poursuites dans l'affaire Air India ont fait ressortir la difficulté d'établir des liens fiables et efficaces entre le renseignement de sécurité et les preuves, qui puissent être utilisés au cours d'un procès criminel. Cette situation délicate entre le renseignement de sécurité, la preuve et l'application de la loi ne se constate pas uniquement au Canada. En tirant profit de notre propre expérience et d'autres situations étroitement liées, comment pouvons-nous gérer ces rapports de manière efficace aujourd'hui?
4. Il s'est produit des manquements graves à la sûreté de l'aviation lors de l'attentat à la bombe contre Air India. Le Canada a-t-il tiré suffisamment de leçons de cette tragédie pour ce qui est de sa politique officielle dans ce domaine? Quels changements doit-on apporter aux mesures législatives et réglementaires, ainsi qu'aux pratiques?

Selon moi, il est clair que chacune de ces questions est toujours en suspens. Dans le premier cas, il est tout à fait compréhensible de se dire qu'une fois la menace cernée, il faut la gérer efficacement. Il ne s'agit pas d'« agir en gérant d'estrade ». Toute analyse doit tenir compte du contexte du moment et du fait que des gens font de leur mieux avec les connaissances incomplètes dont ils disposent. L'analyse du dossier laisse penser qu'il reste encore des questions importantes à régler dans le domaine de l'évaluation de la menace et des mesures à prendre en conséquence.

Les deuxième et troisième questions découlent tout aussi clairement du dossier public et de mes entrevues avec les responsables. La séparation des fonctions touchant le renseignement de sécurité de la GRC et la création d'un nouvel organisme, le SCRS, se sont produites juste au moment où le terrorisme était une source croissante d'inquiétudes à l'échelle internationale. À cette époque, le contre-espionnage (par opposition au contre-terrorisme) absorbait 80 % des ressources du SCRS. On était toujours en pleine guerre froide, et le milieu du contre-espionnage créé après 1945 avait donné lieu à une culture axée sur le secret. Le nouvel organisme était profondément marqué par le principe du « besoin de savoir ».

Le rapport de la Commission américaine sur les événements du 11 septembre 2001 est truffé d'exemples des difficultés que pose aux stratégies antiterroristes efficaces la persistance du cloisonnement entre la police et le milieu de la sécurité. Il est bien connu que les organismes étaient réticents à échanger de l'information et étaient incapables de coopérer suffisamment pour éliminer les menaces pour la sécurité nationale. Malheureusement, il n'est guère réconfortant de savoir que le Canada n'était pas le seul pays à devoir faire face à des difficultés dans ce domaine. Dans le présent cas, il faut se demander si les relations institutionnelles entre le SCRS et la GRC ont connu de graves ratés, si, le cas échéant, ces problèmes ont été cernés correctement par les deux organismes, ainsi que par le gouvernement, et si les relations aujourd'hui sont telles qu'on puisse dire avec confiance que nos opérations en matière de sécurité et de police peuvent faire face aux menaces terroristes de toutes sortes avec la coopération et la consultation qui s'imposent.

Le débat concernant les preuves reposant sur des renseignements de sécurité est tout aussi important. Si un organisme estime que sa mission n'englobe pas l'application de la loi, il n'est guère étonnant que ses agents estiment qu'il ne leur appartient pas de recueillir des éléments de preuve devant être utilisés au cours d'un procès. Toutefois, à une époque où le terrorisme et ses activités connexes sont clairement des actes criminels, la surveillance de comportements potentiellement violents peut, au bout du compte, être liée au concept d'application de la loi. De même, les policiers participent inévitablement à la collecte de renseignements de nature générale et de sécurité qui ont trait à des crimes violents commis dans un dessein terroriste.

La commission d'enquête sur l'affaire Arar porte également sur ces questions. À quel stade le « besoin de communiquer » remplace-t-il le « besoin de savoir » dans la culture qui prévaut? Comment gérons-nous les questions touchant la protection de la vie privée et les droits individuels lorsque tombent les cloisons entre les organismes? Les critères régissant les mandats de surveillance en vertu de la *Loi sur le SCRS* et les dispositions du *Code criminel* relatives à des mandats du même genre sont différents. Comment pouvons-nous obtenir l'équilibre adéquat entre, d'une part, la protection des droits individuels et, d'autre part, la nécessité d'assurer la protection et la sécurité des citoyens et des citoyennes?

La quatrième question fait ressortir la nécessité de tirer toutes les leçons possibles des manquements à la sûreté de l'aviation qui se sont produits lors de l'attentat à la bombe d'Air India. Comme je l'ai déjà dit, il faut que quelqu'un réponde à cette question. Si l'examen de l'ACSTA englobe cette question, il n'est pas nécessaire de l'inclure dans l'enquête proposée dans le présent rapport.

8. Forme d'enquête

Comme il reste des questions en suspens, il s'agit maintenant de déterminer la forme d'enquête qui conviendrait le mieux pour y répondre.

Les semaines précédant ma nomination ont été marquées par un renouveau des demandes visant la tenue d'une enquête publique. Il en avait été de même presque immédiatement après la tragédie survenue en 1985. La lenteur et la complexité exaspérantes de l'enquête criminelle avaient fait ressortir pareilles demandes. Ces dernières ont atteint un point culminant après le verdict d'acquittement de MM. Bagri et Malik rendu en 2005.

Lors de mes rencontres avec les membres des familles des victimes et de nombreuses autres personnes, je leur ai demandé sur quoi au juste devrait porter une enquête publique. À cette question, j'ai reçu en gros trois types de réponses. Dans la première catégorie, on demande de trouver les responsables de cet acte criminel et de les traduire en justice. Dans la deuxième catégorie, on demande de trouver les représentants du gouvernement et des divers services de police et de sécurité qui ont fait des erreurs et de les tenir personnellement responsables de celles-ci. Enfin, dans la troisième catégorie, on demande de déterminer ce qui a fait défaut et de veiller à ce que ces erreurs ne se reproduisent pas.

Une enquête visant à répondre aux deux premières questions serait soit illégale, soit très inopportune. Une enquête mise sur pied en vue de répondre à la troisième question relèverait de l'intérêt public. Il est important de comprendre la distinction entre ces différents types de questions et d'enquêtes, car leurs conséquences sont très différentes.

Une des prémisses fondamentales du droit canadien prévoit qu'une enquête ne peut être utilisée pour établir la culpabilité criminelle ou la responsabilité civile. Comme l'a déclaré le juge Cory dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang du Canada – la Commission Krever)*, « une commission d'enquête ne constitue ni un procès pénal, ni une action civile pour l'appréciation de la responsabilité. Elle ne peut établir ni la culpabilité criminelle, ni la responsabilité civile à l'égard de dommages[16] ».

Au cours des vingt dernières années, les tribunaux ont dû faire face au dilemme suivant : établir un équilibre délicat entre, d'une part, le vaste intérêt public qui exige que l'on examine à fond des problèmes difficiles, et, d'autre part, la protection des droits individuels. Par exemple, voici ce qu'en pense le juge Cory dans l'affaire *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)* :

> L'une des principales fonctions des commissions d'enquête est d'établir les faits. Elles sont souvent formées pour découvrir la « vérité », en réaction

[16] *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang du Canada – la Commission Krever)*, [1997] A.C.S. n° 83, par. 34.

au choc, au sentiment d'horreur, à la désillusion ou au scepticisme ressentis par la population. Comme les cours de justice, elles sont indépendantes; mais au contraire de celles-ci, elles sont souvent dotées de vastes pouvoirs d'enquête. Dans l'accomplissement de leur mandat, les commissions d'enquête sont, idéalement, dépourvues d'esprit partisan et mieux à même que le Parlement ou les législatures d'étudier un problème dans la perspective du long terme. Les cyniques dénigrent les commissions d'enquête, parce qu'elles seraient un moyen utilisé par le gouvernement pour faire traîner les choses dans des situations qui commanderaient une prompte intervention. Pourtant, elles peuvent remplir, et remplissent de fait, une fonction importante dans la société canadienne. Elles constituent un excellent moyen d'informer et d'éduquer les citoyens inquiets[17].

Mais le juge Cory ajoute ceci :

> Néanmoins, on ne peut pas oublier qu'elles ont été l'objet de critiques dures et convaincantes. Chaque enquête doit être entourée de précautions visant à éviter les plaintes contre les coûts excessifs, les longs délais, la trop grande rigidité du fonctionnement ou l'éparpillement des efforts. Plus important, en ce qui a trait au présent pourvoi, il y a le risque que les commissions d'enquête, libérées d'un bon nombre des contraintes institutionnelles auxquelles sont assujetties les diverses branches de gouvernement, soient aussi en mesure d'agir sans les garanties qui protègent d'ordinaire les droits individuels contre l'action gouvernementale[18].

Les tribunaux sont clairement guidés par le mandat de l'enquête ainsi que par sa portée. La Cour a convoqué l'enquête dans l'affaire *Patti Starr*[19]. Ici, la Cour a mis l'accent sur le fait que le mandat de l'enquête utilisait clairement des termes presque identiques à ceux de la disposition correspondante du *Code criminel* et portait directement sur la conduite de personnes précises.

Dans l'affaire *Patti Starr*, la décision rendue à la majorité par la Cour suprême du Canada faisait notamment état de ce qui suit :

> Il n'y avait aucun objet plus général qui différenciait l'enquête d'un substitut d'enquête policière (...) Rien dans le mandat ni dans les circonstances qui ont donné lieu à l'enquête n'indique qu'elle visait à rétablir la confiance en l'intégrité du gouvernement et de ses institutions ou à examiner le régime auquel les fonctionnaires publics sont assujettis. Ces objets sont manifestement accessoires à la caractéristique principale de l'enquête, qui consiste à mener une enquête et à constater des faits à l'égard de personnes nommément désignées au sujet d'une infraction criminelle précise[20].

La majorité des membres de la Cour a également statué ce qui suit :

> Il n'est pas nécessaire que le commissaire tire des conclusions sur la culpabilité, au sens véritable du terme, pour que l'enquête excède les pouvoirs de la province. Il suffit que l'enquête soit de fait un substitut d'enquête de police et d'enquête

---

[17] *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] A.C.S. n° 36, par. 62 [*Westray*].

[18] *Idem*, par. 65.

[19] *Starr c. Houlden*, [1990] A.C.S., n° 30.

[20] *Idem*, par. 1368–1369.

préliminaire relativement à une allégation précise de perpétration d'infractions criminelles par des personnes nommément désignées[21].

Dans l'affaire Re *Nelles et al. and Grange et al.*, dans une décision unanime, la Cour d'appel de l'Ontario a cité avec approbation le juge Riddell, de cette cour, qui avait déclaré ce qui suit dans les années 30 :

> [TRADUCTION] Une commission royale n'est pas instituée dans le but de monter un procès ou de déposer des accusations contre une personne ou une institution, mais plutôt en vue d'informer la population au sujet des faits devant faire l'objet d'une enquête (...) Le but d'une commission royale est d'établir les faits, et non de faire le procès de particuliers ou d'institutions, et ce facteur est suffisant pour orienter le commissaire dans l'exercice de ses fonctions[22].

Et d'ajouter la Cour :

> [TRADUCTION] Une enquête publique n'est pas le moyen de mener des enquêtes sur la perpétration de crimes précis (...) Une telle enquête est une procédure coercitive et elle est incompatible avec notre notion de justice dans la recherche d'un crime précis et quant à la détermination de la responsabilité civile ou criminelle réelle ou probable[23].

Aussi :

> [TRADUCTION] Cette enquête ne devrait pas être autorisée à devenir ce qu'elle ne pouvait être sur le plan légal, à savoir : une enquête visant à déterminer les responsables, au civil et au criminel, de la mort des enfants, ou, en l'espèce et en termes simples : déterminer qui a tué les enfants[24].

La loi est claire : il n'est pas possible de convoquer une enquête qui tenterait de répondre à la question suivante : qui est criminellement responsable de la mort des passagers et des membres d'équipage du vol 182 d'Air India?

Comme nous l'avons noté ci-dessus, le juge Josephson a déclaré clairement que l'identité de deux des conspirateurs avait été établie. Il pourrait y en avoir d'autres, et le relancement de l'enquête criminelle tente de nouveau de trouver ces individus et de les traduire en justice. Leur identité et les poursuites intentées contre eux relèvent de la police, pas des responsables d'une enquête.

Compte tenu du principe voulant qu'une commission d'enquête ne puisse servir à établir la responsabilité civile et du fait qu'il s'est écoulé beaucoup de temps depuis l'attentat à la bombe, je conclus qu'il ne serait pas approprié de se pencher sur la conduite individuelle de responsables du gouvernement et d'organismes chargés de la sécurité et de la police. Pour beaucoup de gens, il est cruellement ironique que, comme il s'est écoulé tant de temps avant qu'une commission d'enquête soit convoquée, la portée de celle-ci en sera affectée. Les gouvernements ont répété pendant des années qu'ils s'inquiétaient du fait que la tenue d'une enquête pourrait d'abord influer sur l'enquête concernant l'attentat à la bombe, puis sur les procès de MM. Reyat, Malik et Bagri.

---

[21] *Idem*, par. 1369.

[22] Re *Nelles et al. and Grange et al.* (1984), 46 OR (2e édition), par. 210 à 215, citant le juge Riddell.

[23] *Idem*, par. 215 et 216.

[24] *Idem*, par. 217.

Maintenant que ces procès sont terminés, les familles des victimes s'inquiètent avec raison que la question des délais serve d'argument contre la tenue même d'une enquête. Le passage du temps n'élimine aucunement la nécessité de convoquer une enquête, mais il touche inévitablement son mandat et son orientation.

Le fait qu'il se soit passé tant d'années est loin d'être négligeable, car les politiques gouvernementales ont changé et les pratiques ont été modifiées. Aussi, bon nombre des personnes qui étaient visées par certains aspects de l'affaire ont pris leur retraite, ont quitté la fonction publique ou sont décédées. L'enquête devrait être axée beaucoup plus sur ce qu'ont appris les ministères et les organismes centraux, sur les façons dont ils ont changé et sur les autres changements qu'il faudra apporter, plutôt que sur un micro-examen des décisions qui ont été prises il y a vingt ans. La solution de rechange serait une entreprise colossale et échelonnée sur de nombreuses années, qui serait tout de suite empêtrée dans un imbroglio de litiges à n'en plus finir. Un examen intensif de faits passés aiderait peu à améliorer la sécurité et la prévention aujourd'hui et pour demain.

Pour reprendre les paroles des juges Riddell et Cory, une commission d'enquête n'est pas un tribunal ni un procès. Son objectif consiste à établir les faits et à en tirer des leçons. Une commission d'enquête ne vise pas à faire le procès de particuliers ou d'institutions. Il faut éviter les coûts excessifs, les longs retards, les procédures inutilement rigides et une orientation floue.

Les pratiques internes de la GRC et du SCRS en ce qui a trait à cette enquête continuent de faire jouer des questions de sécurité nationale. Bien que les grandes lignes des techniques de sécurité utilisées actuellement dans les aéroports canadiens puissent être décelées par le voyageur moyen, bon nombre des détails opérationnels de ces processus doivent être gardés confidentiels, car leur divulgation faciliterait la tâche des individus qui tentent d'échapper aux contrôles de sécurité. Par conséquent, des aspects importants de tout examen doivent avoir lieu à huis clos, et non en public. Il est préférable de faire face à cette réalité maintenant, plutôt qu'au beau milieu de l'enquête. Il est d'intérêt public de savoir ce qui s'est passé, de comprendre les leçons qui ont été tirées des événements et d'établir les leçons qu'il reste à apprendre. Il est également légitime de protéger la sécurité nationale et la réputation des personnes qui ont travaillé dans la fonction publique. Une enquête ne doit, sous aucun prétexte, être vue ou perçue comme un moyen d'imposer des sanctions.

La responsabilité criminelle est établie à l'occasion d'un procès criminel, et d'aucune autre façon. Il doit être entendu que, peu importe l'enquête ou l'examen qui est mené, cet exercice ne doit pas entrer en conflit avec une enquête policière en cours. Une commission d'enquête ne peut juger de nouveau des individus qui ont été acquittés lors d'un procès criminel. L'enquête de la GRC sur l'attentat à la bombe et d'autres actes de violence qui, selon elle, y sont associés, se poursuit et doit se poursuivre. Si des accusations sont déposées, il appartiendra à un tribunal de les examiner.

Il existe aussi des exemples, au Canada et dans d'autres pays, de victimes d'actes

criminels qui intentent des poursuites au civil contre les personnes jugées civilement responsables de la mort d'êtres chers, et ce, nonobstant un verdict de « non-culpabilité » lors d'un procès criminel. Il s'agit là d'une possibilité dont pourraient se prévaloir les familles des victimes si c'est ce qu'elles souhaitent.

Nous ne devrions pas établir une commission d'enquête qui se penchera sur des aspects qui ont déjà été examinés de façon approfondie. Comme je l'ai dit dans le présent rapport, beaucoup d'éléments décrits dans divers rapports et commissions doivent être résumés et compris, et non faire l'objet de nouveaux procès ou litiges. Une commission d'enquête disposant d'une trop grande latitude ou qui tente de répondre aux mauvaises questions déraillerait rapidement. Elle soulèverait de fausses attentes en faisant croire qu'il est possible d'établir l'identité des coupables et de les obliger à rendre des comptes.

Enfin, il faut tenir compte des questions touchant l'efficacité les coûts, les délais et la complexité. Certaines personnes ont dit que, dans le cas d'une tragédie d'une telle ampleur, l'argent ne devrait pas être un problème. Toutefois, le public a le droit légitime de demander que, peu importe ce qu'on décide de faire, les moyens pris à cet égard soient aussi efficaces et efficients que possible. Les familles des victimes ont exprimé la ferme volonté que les autorités agissent rapidement et de manière efficace. Comme m'a confié un membre d'une de ces familles, la meilleure façon de commémorer la mémoire des êtres chers disparus, c'est de tirer des leçons de ce qui s'est passé et de veiller à ce que de telles tragédies ne se reproduisent plus jamais.

Les familles et de nombreuses autres personnes intéressées ont dit souhaiter vivement qu'une éventuelle commission d'enquête ne tourne pas en débats interminables entre avocats, mais plutôt qu'elle soit réalisée dans les délais impartis et qu'elle produise des résultats. Je suis d'accord. La meilleure façon de respecter les personnes disparues dans cet attentat terroriste, c'est de veiller à ce que nous tirions profit de cette expérience et que nous fassions toute la lumière sur les erreurs qui ont été commises, dans le but d'améliorer la sécurité et de mieux protéger le public.

La convocation d'une enquête doit répondre aux critères essentiels qui définissent l'intérêt public. Bien que les inquiétudes, la frustration, la colère et l'anxiété des familles des victimes d'Air India doivent être soigneusement prises en compte, ce sont les intérêts de toute la population canadienne qui sont prépondérants lorsqu'on envisage le type d'enquête qui devrait être instituée. L'enquête choisie devra porter tout autant sur le présent et l'avenir que sur le passé. Il est nécessaire de bien faire comprendre au public ce qui s'est produit. Dans le cadre de mes fonctions, j'ai senti une colère tout à fait légitime découlant du fait que cette tragédie n'a pas été suffisamment comprise en tant qu'événement canadien. L'attentat à la bombe contre Air India a fait entrer le Canada dans l'ère moderne du terrorisme. En avons-nous tiré des leçons?

9. Options

Dans le mandat qui m'a été confié, on m'a demandé de proposer au gouvernement des options quant à un éventuel examen ou à une éventuelle enquête. Je décrirai ces options dans les pages qui suivent.

Première option – Un groupe de travail gouvernemental

Tout d'abord, on pourrait mettre sur pied un groupe de travail gouvernemental chargé de s'assurer que les leçons tirées de la tragédie d'Air India ont été convenablement appliquées aux institutions canadiennes et aux politiques d'intérêt public. Ce groupe de travail pourrait être présidé par un représentant de l'extérieur du gouvernement ou encore par un haut fonctionnaire, et il pourrait se composer de sous-ministres et de chefs d'organismes, dont les sous-ministres d'Affaires étrangères Canada, de Sécurité publique et Protection civile Canada, de Transports Canada, de Justice Canada et d'Immigration et Citoyenneté Canada, ainsi que le directeur du SCRS et le commissaire de la GRC.

Le groupe de travail serait chargé de s'assurer que des organismes gouvernementaux ont répondu aux questions décrites dans le présent rapport. Des rapports pourraient être rendus publics régulièrement, et le dialogue ouvert avec les familles des victimes et d'autres parties intéressées se poursuivrait.

Cette forme d'enquête a l'avantage d'être intimement liée à l'administration et aux politiques du gouvernement et que, par conséquent, elle peut mener à des changements rapides au sein des organismes visés.

Les inconvénients de cette forme d'enquête sont les suivants :

- une indépendance insuffisante par rapport aux organismes gouvernementaux visés;
- le risque que les activités du groupe de travail s'enlisent et perdent de leur élan;
- l'absence d'un tiers indépendant responsable de l'examen et de la rédaction du rapport;
- le risque que la reddition de comptes soit insuffisante.

Deuxième option – Un décret du Cabinet

La deuxième option consisterait à établir une commission d'enquête en vertu d'un décret du Cabinet. Elle aurait le mandat clair de produire un rapport dans un délai précis sur les questions qui ont été cernées et elle aurait la souplesse nécessaire pour décider des aspects de son travail devant être tenus à huis clos et ceux pouvant être de nature publique. Cet examen ne se tiendrait pas aux termes de la *Loi sur les enquêtes*. Le commissaire serait indépendant du gouvernement et il pourrait compter sur des conseillers et des employés indépendants et sur un budget garanti. Il s'agirait d'une enquête semblable à l'enquête provinciale tenue en Ontario sur l'enquête policière concernant l'affaire Bernardo et dirigée par le juge Archie Campbell, de la

Cour supérieure de justice de l'Ontario en 1995–1996. Cette enquête s'est déroulée rondement et a entraîné des changements importants dans les pratiques administratives. Comme dans le cas de la première option, une consultation pourrait être menée auprès des familles des victimes. La souplesse relative constitue l'avantage de cette option comparativement à la troisième option dont il est question plus loin. Un commissaire nommé en vertu d'un décret du Cabinet ne disposerait pas des pouvoirs d'assignation de témoins prévus dans la *Loi sur les enquêtes*. Toutefois, on pourrait remédier à cette situation en obtenant des instructions claires de la part des ministres responsables et des directeurs d'organisme en ce qui a trait à la coopération et à la divulgation complète. En fait, cela devrait être une condition préalable à sa création. Si une telle commission d'enquête était établie, elle devrait reposer sur un engagement ministériel sans équivoque, au nom de tous les ministères et organismes visés, afin de produire tous les documents, dossiers et fichiers disponibles et, dans la mesure du possible, avoir recours aux services de fonctionnaires compétents pour que le commissaire puisse remplir son mandat. Ces conditions pourraient être précisées dans le décret.

Troisième option – Une commission d'enquête publique

La troisième option consisterait à convoquer une commission d'enquête en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, assortie des pouvoirs complets d'assignation de témoins. On peut prétendre raisonnablement qu'une enquête de cette nature pourrait être plus complexe, plus coûteuse et plus longue qu'une enquête mise sur pied dans le cadre des deux premières options décrites précédemment. Toutefois, si le décret précise clairement le mandat et l'orientation de l'enquête, ces problèmes pourraient être évités dans une certaine mesure.

Cette option présente les inconvénients suivants : la complexité des questions concernant la qualité pour agir; la nature officielle et contradictoire des procédures, compte tenu de ce qu'elles ont été par le passé; le coût par rapport aux avantages; les répercussions possibles sur l'enquête criminelle. Chacun de ces points est important. Une interprétation élargie de la qualité pour agir pourrait compliquer les choses considérablement et prolongerait très certainement les procédures. La plupart des enquêtes publiques d'envergure ont englobé des contestations et des révisions judiciaires relativement à diverses décisions des commissaires. Il est difficile de prévoir les coûts de ces enquêtes en raison des questions exposées ci-dessus. Enfin, la compatibilité avec l'enquête criminelle en cours demeure un problème important. Les accusations en l'espèce sont les plus graves qu'il est possible d'imaginer. Tout ce qui pourrait causer des problèmes additionnels irait considérablement à l'encontre du but recherché.

10. Recommandation

Le mandat de la commission d'enquête devrait être défini clairement dans le cadre de la deuxième ou de la troisième option. Celle-ci ne devrait pas être axée sur la conduite de certaines personnes, mais plutôt sur les réponses aux questions précises posées précédemment. Je recommande qu'un seul commissaire indépendant dirige l'examen et que son mandat porte directement sur la nécessité de tenir une enquête dans des délais précis et de manière efficiente.

Chaque option présente des avantages et des inconvénients. Tout bien pesé, je recommande à la ministre d'adopter la deuxième option, c'est-à-dire une enquête suivant un décret du Cabinet, à condition que des garanties précises soient fournies quant à la divulgation et à la communication complètes des renseignements au commissaire. S'il existe des doutes quant au degré de coopération reçue d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental, on pourra toujours fournir, au besoin, des pouvoirs d'assignation supplémentaires. Le concept de l'enquête doit être avant toute chose axé sur la rapidité, la souplesse, l'indépendance et les leçons à tirer de l'expérience.

L'attentat à la bombe contre Air India fut une véritable catastrophe dans l'histoire de notre pays. Comme l'a souligné le juge Cory dans l'affaire *Westray*, les enquêtes remplissent « une fonction importante dans la société canadienne », car « elles constituent un excellent moyen d'informer et d'éduquer les citoyens inquiets[25] ». Cependant, à la lumière des questions auxquelles on a déjà répondu et des inquiétudes légitimes au sujet des coûts excessifs, des longs délais, de la trop grande rigidité du fonctionnement ou de l'éparpillement des efforts, je recommande tout aussi vivement que cette enquête soit perçue comme un examen des politiques. Cela aura des répercussions sur la composition, les procédures, le mandat et l'approche liés à l'enquête.

Peu importe le modèle choisi, les familles doivent recevoir les ressources voulues pour pouvoir contribuer à l'enquête.

Je recommande également que le gouvernement agisse assez rapidement. Les Canadiens et les Canadiennes doivent avoir l'assurance que des leçons ont été profondément tirées de cet acte de terrorisme et qu'elles sont rigoureusement appliquées aux politiques actuelles d'intérêt public. La population a attendu assez longtemps.

En terminant, je tiens à remercier le gouvernement de m'avoir confié ce mandat. Ce ne fut pas facile, car la formulation de conseils quant à des politiques d'intérêt public dans un domaine chargé d'émotions et de conflits n'est pas une mince affaire. Aussi, le dilemme intellectuel n'est rien en comparaison du courage et de l'exemple de ces citoyens et citoyennes qui ont tant perdu. Selon un dicton irlandais, le monde peut parfois nous briser le cœur. C'est

[25] Note 17.

certainement ce qui s'est produit le 23 juin 1985. Quelques jours avant que je termine ce rapport, j'ai reçu la visite d'un membre de la famille d'une personne disparue qui m'a remis une photo d'une fillette de 11 ans tout sourire, sa propre sœur, KiranJit Rai. Elle a perdu la vie lors de l'explosion du vol 182 d'Air India. Il m'a également montré les lettres que ses parents avaient reçues de ses compagnons de classe à l'école publique King George. Elles parlent d'une jeune fille enjouée, intelligente et jolie. Elles voulaient dire à ses parents que toute l'école était en deuil. Cette photo se trouve sur mon bureau pour me rappeler toute la dévastation de cette horrible tragédie.

KiranJit et les 330 autres passagers ont été tués par des individus qui vivaient au Canada. Il se peut que d'autres pays aient été complices, mais il s'agit avant tout d'une tragédie canadienne. Certains de ses auteurs ont été arrêtés ou tués; d'autres courent toujours. L'enquête policière dure depuis vingt ans, et notre quête de réponses et justice ne s'arrêtera jamais. L'enquête dont je recommande la mise sur pied ne permettra pas aux familles des victimes ni à qui que ce soit d'autre de tourner définitivement la page. Toutefois, elle devrait nous permettre de mieux comprendre ce qui s'est passé et d'améliorer nos pratiques.

Annexe 1

MANDAT

Conseiller indépendant de la ministre de Sécurité publique et Protection civile Canada sur les questions en suspens relatives à l'explosion survenue à bord du vol 182 d'Air India

Contexte

L'explosion survenue à bord du vol 182 d'Air India demeure l'incident terroriste le plus dévastateur de l'histoire du Canada. Toute la population canadienne a été touchée par cette tragédie, mais particulièrement ceux qui ont subi la perte d'un parent ou d'un proche.

Depuis 1985, on a lancé un certain nombre d'enquêtes, nationales ou internationales, de commissions et de procédures judiciaires, qui ont permis d'apporter des améliorations aux systèmes canadiens de sécurité publique et de sûreté des transports.

La ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada désire se prévaloir des conseils d'une personne indépendante qui pourra la conseiller sur ce que nous devons savoir sur cette tragédie, qui serait possiblement resté en suspens. Cet avis devra se fonder sur les divers rapports et recommandations qui ont déjà été publiés, ainsi que sur des entretiens avec des représentants officiels du gouvernement quant aux mesures qui ont été prises pour renforcer la sécurité publique dans le domaine des transports. La ministre lui demande également de consulter les membres des familles des victimes, afin de poursuivre le dialogue qu'elle a entamé avec eux pour répondre aux questions qui demeurent en suspens. Enfin, elle aimerait qu'on lui présente différentes options pour régler la situation.

La ministre a signalé qu'elle sera ouverte à toutes les solutions proposées pour progresser, une fois qu'elle aura obtenu les conseils de cet expert.

Mandat

Le mandat consiste à conseiller la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada sur les questions d'intérêt public pouvant être restées en suspens, qui portent sur l'explosion survenue à bord du vol 182 d'Air India, et auxquelles on pourrait répondre, malgré le temps écoulé depuis la tragédie. Afin de pouvoir donner les meilleurs conseils possible, le conseiller indépendant devra :

1. Examiner la documentation portant sur la tragédie d'Air India, y compris :
   - les procédures intentées à l'échelle nationale et internationale;
   - les constatations et recommandations relatives aux enquêtes menées par des entités comme le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et le Bureau canadien de la sécurité aérienne;
   - les mesures entreprises depuis 1985 au chapitre des transports et de la sécurité (y compris celles des organismes d'application de la loi et

du renseignement) par les ministères et organismes du gouvernement du Canada.

2. Consulter les personnes concernées, y compris les membres des familles des victimes de l'explosion, les représentants du gouvernement et les représentants du bureau du procureur général de la Colombie-Britannique.
3. Soumettre à la ministre un rapport écrit sur les questions d'intérêt public ayant trait à ce dossier et dans lequel on :
   - établit avec précision les questions et réponses déjà traitées, en tout ou en partie;
   - détermine s'il y a encore des questions d'intérêt public en suspens auxquelles on pourrait répondre aujourd'hui;
   - propose différentes options pour régler la situation.

Annexe 2

RENCONTRES

Membres du 9/11 Public Discourse Project
Représentants d'Air Canada
Jeanne Bakermans
Warren Bass
Kim Bolan
M. le juge Archie Campbell
L'honorable Gordon Campbell, premier ministre de la Colombie-Britannique
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien
L'honorable Ujjal Dosanjh
Membres des familles des victimes du vol 182 d'Air India
Max Fawcette
Federal Bureau of Investigation
Affaires étrangères Canada
Guru Nanak Gurdwara Executive – Surrey (C.-B.)
Dave Hayer, député provincial de la Colombie-Britannique (Surrey-Tynehead)
M. le juge William Hoyt, Bloody Sunday Inquiry, Royaume-Uni
Organisation de l'aviation civile internationale
Salim Jiwa
Jim Judd et d'autres responsables du Service canadien du renseignement de sécurité
Ministère de la Justice
Zuhair Kashmeri
Roderick Macdonald
Le premier ministre Paul Martin
L'ambassadeur du Canada aux États-Unis, Frank McKenna
Anne McLellan, vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada
Wally Oppal, procureur général de la Colombie-Britannique
Cabinet du premier ministre
Dennis Richardson, ambassadeur de l'Australie à Washington et ancien directeur général de l'Australian Security Intelligence Organization
Ministre des Affaires étrangères de l'Inde, M. Singh
Daniel Sutherland, département américain de la Sécurité intérieure
Transports Canada
Administration de l'aéroport international de Vancouver
World Sikh Organization
Robert Wright et ses associés du bureau de la Couronne de la Colombie-Britannique
Giuliano Zaccardelli, Gary Bass et d'autres membres de la Gendarmerie royale du Canada

Annexe 3

CHRONOLOGIE DES ATTENTATS TERRORISTES DANS LE DOMAINE DE L'AVIATION – DE 1948 À 2001

Source : David Gero, *Flights of Terror – Aerial Hijack and Sabotage Since 1930*, 1997

1948

- Détournement d'un vol de la CSA assurant la liaison entre Prague et Bratislava.

1949

- Canada – 9 septembre, près de Sault-au-Cochon (Québec) : une bombe explose dans la soute à bagages avant d'un DC-3 de la Quebec Airways (Canadien Pacifique); vingt-trois personnes périssent dans l'attentat.

1956

- Début d'une nouvelle série d'attentats à la bombe perpétrés par le groupe chypriote EOKA contre l'autorité britannique à Chypre, provoquant la destruction d'un avion britannique à l'aéroport de Nicosie le 3 mars et d'un Dakota le 27 avril 1956. La violence s'est poursuivie pendant quatre ans, jusqu'à ce que Chypre obtienne son indépendance.

1959

- Détournement d'un avion de la Pan Am pendant le coup d'État au Pérou; en 1959, le détournement d'un vol intérieur à Cuba par Raul Castro constitue la première fois qu'un tel geste est perpétré à des fins politiques.
- Un avion de ligne cubain est détourné par le Mouvement du 26-Juillet et forcé à tenter d'atterrir de nuit dans un aérodrome isolé de Cuba. L'avion s'écrase, tuant 17 des 20 passagers.

1961

- Premier détournement à toucher un avion américain. Abntulio Ramirez Ortiz, un homme d'origine portoricaine, détourne un avion Corvair 440 des National Airlines sur La Havane à l'aide d'une arme à feu. Il trouve asile à Cuba, dont le régime politique est communiste. Il est emprisonné pendant une période de 20 ans à son retour aux États-Unis en 1975.

1965

- Sept enfants britanniques sont blessés lorsqu'une grenade est lancée à l'aéroport d'Aden, au Yémen.

1965

- Canada, Colombie-Britannique : un DC-6B des lignes aériennes Canadien Pacifique explose en vol à la suite de ce qu'on croit être un acte de sabotage. Les 52 passagers et membres d'équipage perdent la vie.

1966

- Un commando du groupe nationaliste El Condor détourne un avion assurant la liaison entre Buenos Aires et les Malouines (britanniques), dans le but d'attirer l'attention sur la revendication du retour des îles à l'Argentine. Les membres du commando libèrent leurs otages et sont renvoyés en Argentine par les autorités britanniques.
- Un DC-3 explose en vol près d'Aden, au Yémen, tuant les 28 passagers et membres d'équipage. La bombe avait été placée dans la soute à bagages de l'avion.

1967

- Un avion transportant le chef rebelle katangais, Moïse Tshombé, est détourné en route vers Ibiza, en Espagne. Il est forcé d'atterrir en Algérie dans le but d'extrader Tshombé vers son Congo natal. Il est assigné à résidence par les autorités algériennes jusqu'à son décès, deux ans plus tard.
- Un Comet de la British European Airways est détruit en vol par une bombe, qui explose dans la cabine des passagers au-dessus de Rhodes, en Grèce. Les 66 personnes à bord perdent la vie.

1968

- Un DC8 de Delta Airlines est détourné vers La Havane, à Cuba, à l'occasion du premier détournement réussi d'un avion de ligne commercial américain depuis 1961. Le pirate de l'air obtient l'asile politique.
- Le Front populaire de libération de la Palestine fait irruption dans un Boeing 707 d'El Al à Rome, en Italie, et le détourne vers l'Algérie. Trente-deux passagers juifs sont gardés en otage pendant cinq semaines.
- Un Israélien est tué lors d'une attaque à l'arme automatique du Front populaire de libération de la Palestine sur un appareil d'El Al à l'aéroport d'Athènes, en Grèce. Deux terroristes sont capturés, puis relâchés par le gouvernement grec à la suite du détournement d'un avion grec à Beyrouth, au Liban. Trois jours après l'attentat à Athènes, des commandos israéliens font exploser 13 avions de ligne arabes d'une valeur totale de 43 millions de dollars à l'aéroport de Beyrouth.

1969

- Des terroristes palestiniens attaquent un Boeing 707 d'El Al à l'aéroport de Zurich, en Suisse, mitraillant le fuselage et tuant le pilote et trois passagers. Un agent de la sécurité israélienne intervient et abat un des terroristes.
- Des terroristes du Front populaire de libération de la Palestine détournent un avion de la TWA sur Damas, en Syrie, après son départ de Rome. Tous les passagers et membres d'équipage sont libérés sains et saufs, mais les terroristes font exploser une bombe dans le poste de pilotage.

1970

- Trois terroristes d'origine arabe tentent de détourner un Boeing 707 d'El Al à l'aéroport de Munich, en Allemagne, mais sont repoussés par le pilote, qui a maille à partir avec un terroriste dans le salon de l'aérogare. Un Israélien est tué et sept autres sont blessés.
- C'est le « dimanche des détournements » à Dawson Field, en Jordanie. Des membres du Front populaire de libération de la Palestine détournent des avions de la TWA, de Swissair et de la BOAC, avec plus de 400 otages à bord, sur l'aéroport de Jordanie. Une autre équipe de terroristes tente de détourner un avion d'El Al au-dessus de Londres, mais les agents de sécurité réussissent à les arrêter. Les gouvernements de l'Allemagne, de la Suisse et de la Grande-Bretagne acceptent les demandes du FPLP et libèrent un certain nombre de terroristes détenus dans leurs prisons.

1971

- Canada : Un terroriste aurait détourné le vol 932 d'Air Canada pendant que l'appareil se trouve entre Thunder Bay et Toronto. Il aurait brandi un revolver et une grenade et exigé d'être transporté à Cuba.

1972

- Un commando israélien donne l'assaut d'un avion de la compagnie aérienne belge Sabena à l'aéroport Ben Gourion de Tel-Aviv, en Israël. Quatre terroristes de Septembre Noir à bord de l'appareil sont tués et les otages sont libérés. Un passager et cinq soldats israéliens sont tués.
- Des terroristes du Front populaire de libération de la Palestine et de l'Armée rouge japonaise ouvrent le feu dans l'aérogare de voyageurs de l'aéroport de Lod, en Israël. Vingt-six civils sont tués et 78 autres sont blessés.

1973

- Des kamikazes de Septembre Noir attaquent les aérogares de voyageurs de l'aéroport d'Athènes, en Grèce, tuant trois civils et en blessant 55 autres.
- Des terroristes palestiniens font sauter une bombe aux bureaux de la Pan Am à l'aéroport Fiumicino de Rome, en Italie. Ils prennent ensuite en otage sept policiers italiens et détournent un avion vers Athènes, en Grèce. Après avoir tué un des otages, ils s'envolent vers le Koweït. Les terroristes finissent par se rendre aux autorités.

1974

- Des terroristes du Front du refus palestinien détournent un DC-b britannique à Dubaï, aux Émirats arabes unis. L'avion atterrit en Tunisie, où un passager allemand est tué.
- Un avion à réaction de la Trans-World Airlines avec 88 passagers s'écrase au large de la Grèce à la suite d'une explosion dans la soute à bagages. L'auteur de cet attentat est le Front populaire de libération de la Palestine. (Source : Direction générale du renseignement de TC)

1975

- Des terroristes d'origine arabe donnent l'assaut de l'aéroport d'Orly, à Paris, et prennent dix otages dans les toilettes de l'aérogare. Les autorités françaises finissent par céder aux terroristes et leur fournissent un avion pour qu'ils puissent se rendre à Bagdad, en Irak.

1976

- Un avion d'Air France est détourné par un groupe constitué de terroristes de l'organisation allemande Baader-Meinhof et du Front populaire de libération de la Palestine. L'équipage de cet avion est forcé de se rendre à l'aéroport d'Entebbe, en Ouganda. Quelque 258 passagers et membre d'équipage sont pris en otage, mais tous les passagers d'origine non israélienne sont éventuellement libérés. Le 4 juillet, un commando israélien se rend par avion en Ouganda et libère les otages qui restent. Tous les terroristes sont tués au cours de l'opération de sauvetage, de même que trois passagers et un membre du commando.
- Le Front populaire de libération de la Palestine et l'Armée rouge japonaise prennent d'assaut une aérogare de voyageurs à l'aéroport d'Istanbul, en Turquie, et tuent quatre civils et en blessent 20 autres.
- Un avion de la TWA en route de New York à Paris est détourné par des terroristes croates, qui prennent en otage 93 personnes. Les terroristes se rendent aux autorités à Paris et libèrent leurs otages.
- Un policier new-yorkais est tué lors de l'explosion d'une bombe laissée par les terroristes dans un casier à Grand Central Station.

1977

- Quatre terroristes palestiniens détournent un Boeing 737 de la compagnie allemande Lufthansa et forcent l'avion à atterrir à divers endroits situés au Moyen-Orient pendant quatre jours. Après l'assassinat du pilote par les terroristes, un commando antiterroriste allemand (GSG9) donne l'assaut de l'appareil, avec l'aide de deux soldats du Special Air Service de l'armée britannique, lors de l'atterrissage de l'avion à Mogadiscio, en Somalie. Les 90 otages ont été sauvés et trois terroristes ont été tués.

1978

- Un avion est détourné à l'aéroport de Larnaca (Chypre) par des terroristes arabes qui viennent d'assassiner un important éditeur égyptien. Après s'être vu refuser l'atterrissage dans un certain nombre de capitales du monde arabe, les pirates de l'air décident de retourner à Larnaca. Un commando égyptien arrive par avion et tente de donner l'assaut de l'avion. Une fusillade éclate avec la police chypriote. Quinze membres de la police égyptienne, sept soldats chypriotes et un caméraman allemand sont tués.
- Une agente de bord d'El Al est tuée lors d'une embuscade tendue à l'autocar transportant l'équipage par des terroristes du Front populaire de libération de la Palestine devant l'hôtel Europa de Londres.

- Douze personnes sont blessées lorsqu'une bombe explose à bord d'un avion d'American Airlines aux États-Unis. Celui qu'on appelle l'« Unabomber » est reconnu responsable de cet incident.
- Un avion d'Air Florida assurant la liaison entre Key West et Miami est détourné par sept Cubains. L'avion atterrit à Cuba, où les pirates de l'air libèrent leurs otages et sont mis en détention. Six autres avions américains sont détournés vers Cuba au cours du mois suivant. Tous les passagers de ces vols sont libérés sains et saufs.
- Trois passagers sont tués lorsque des Cubains détournent un avion au Pérou et exigent d'être transportés aux États-Unis.
- Le président américain est blessé lors d'un attentat à la bombe à Chicago. On rejette le blâme sur le Unabomber.
- Quatre pirates de l'air iraniens sont tués lorsque les forces de sécurité turques prennent d'assaut un avion de Turkish Airlines après qu'il ait atterri dans l'est de la Turquie. Les terroristes abattent un des 155 otages.

1984

- Un appareil koweïtien effectuant la ligne Dubaï-Pakistan est détourné par des terroristes chiites irakiens soutenus par l'Iran. L'appareil atterrit de force dans la capitale iranienne, Téhéran, après que les terroristes eurent abattu deux Américains. Les terroristes se rendent aux autorités iraniennes, puis sont relâchés.

1985

- La Faction de l'Armée rouge fait sauter une bombe à l'aéroport de Francfort, en Allemagne : trois personnes perdent la vie.
- Un Boeing 727 de la TWA effectuant la ligne Athènes-Rome est détourné sur Beyrouth, au Liban, par deux terroristes du Hezbollah libanais. Les huit membres d'équipage et les 145 passagers sont aussi gardés comme otages pendant 17 jours. Au cours de cette période, un des otages américains est abattu. Après avoir atterri deux fois à Alger, l'avion retourne à Beyrouth et les terroristes libèrent les otages après que le gouvernement américain eut fait des pressions sur les autorités israéliennes pour qu'elles libèrent 435 prisonniers libanais et palestiniens.
- Le vol 847 de la TWA est détourné au-dessus de la Méditerranée. C'est le début d'une prise d'otages qui va durer deux semaines. Les pirates de l'air, liés au Hezbollah, exigent la libération de prisonniers détenus au Koweït, ainsi que de 700 prisonniers musulmans chiites qui sont détenus dans prisons israéliennes et libanaises. En guise de représailles à la suite du rejet de leurs demandes, les pirates de l'air abattent un plongeur de la marine américaine et prennent en otage 39 passagers. En fin de compte, les passagers sont libérés à Damas après avoir été détenus à divers endroits à Beyrouth.

- Une bombe explose à bord d'un Boeing 747 d'Air India au-dessus de l'océan Atlantique, tuant les 329 passagers et membres d'équipage. Des terroristes sikhs sont tenus responsables de la tragédie, qui, à l'époque, est le pire attentat terroriste de l'histoire.
- Deux préposés au fret aérien sont tués à l'aéroport [Narita] de Tokyo lors de l'explosion [dans l'aire de transit] d'une autre bombe [attribuée à des extrémistes sikhs] se trouvant dans un sac qui vient d'être débarqué d'un avion de CP Air en provenance de Vancouver et qui doit être embarqué à bord d'un avion d'Air India.
- Des terroristes palestiniens prennent en otage 98 passagers et membres d'équipage d'un avion d'Egyptair à Luqa (Malte). Les terroristes font feu sur cinq passagers et en tuent deux. Un commando des forces égyptiennes prend d'assaut l'avion; 57 passagers sont tués lorsque les terroristes font sauter des explosifs dans l'appareil.
- L'Organisation d'Abu Nidal mène une attaque à la grenade et au pistolet-mitrailleur dans des aérogares de voyageurs des aéroports de Rome et de Vienne. Seize personnes sont tuées et plus de 100 civils sont blessés.
- Des terroristes arabes s'emparent d'un 747 de la Pan Am au Pakistan. Dix-sept otages sont abattus et 127 autres sont blessés après avoir été pris de panique à l'idée qu'on les attaquait. Les forces de sécurité pakistanaises donnent ensuite l'assaut de l'avion et libèrent les otages.

1988

- Cent vingt-deux personnes sont prises en otage après le détournement d'un Boeing 747 koweïtien sur Mashad, en Iran, avant d'être dirigé vers Chypre. Le gouvernement du Koweït refuse les demandes des pirates de l'air chiites soutenus par l'Iran, qui souhaitent qu'on libère 17 terroristes condamnés. Au bout de 15 jours, les pirates de l'air obtiennent refuge en Algérie et libèrent leurs otages sains et saufs.
- Un Boeing 747 de la Pan Am explose au-dessus de Lockerbie, en Écosse, suite à la déflagration d'une bombe qui, croit-on, aurait été placée à bord de l'appareil à l'aéroport de Francfort, en Allemagne. Les 259 passagers et membres d'équipage sont tués par l'explosion, qui est attribuée à un certain nombre de groupes terroristes du Moyen-Orient. Deux agents du renseignement libyens sont incarcérés en rapport avec cet attentat.

1989

- Cent vingt-sept personnes perdent la vie lorsqu'un avion français de l'UTA expose en vol au-dessus du Niger. Le gouvernement français délivre des mandats pour l'arrestation de quatre Libyens.

1994

- Le président du Rwanda, Juvenel Habyarimana, est tué lorsque son avion est abattu par un missile sol-air alors qu'il s'approche de l'aéroport de Kigali, au Rwanda, au retour d'une réunion régionale de chefs de gouvernement. L'incident déclenche un mouvement massif de violence ethnique qui causera plus d'un million de morts.

- Des terroristes islamiques algériens s'emparent d'un Airbus d'Air France et le forcent à atterrir à l'aéroport de Marseille, en France. Tous les terroristes sont tués lorsque l'escouade antiterroriste française GIGN donne l'assaut et libère 170 passagers et membres d'équipage; 16 d'entre eux souffriront de blessures mineures.

1996

- Deux avions de chasse cubains abattent un petit avion piloté par quatre exilés cubains de l'organisation « Frères du secours » au-dessus du golfe du Mexique.
- Six dissidents irakiens s'emparent d'un Airbus A310 des Sudan Airways assurant la liaison Kartoum-Jordanie et le détournent sur Stansted, en Angleterre. Après des négociations avec les autorités britanniques, les pirates de l'air libèrent les 13 membres d'équipage et les 180 passagers sains et saufs.
- Un Boeing 767 des Ethiopian Airways assurant la liaison Addis-Abeba-Nairobi est détourné sur l'Australie. L'appareil tombe en panne et s'abîme dans l'océan Indien, près des Comores, tuant les 123 passagers. Cinquante-deux personnes, y compris deux pirates de l'air, ont la vie sauve.

1998

- Un Boeing 727 espagnol est détourné lors d'un vol intérieur avec 130 passagers à bord. Tous les passagers sont finalement libérés sains et saufs lorsque le pirate de l'air se rend aux autorités.
- Le vol 8969 d'Air France assurant la liaison Alger-Paris est détourné par le Groupe islamique armé (GIA), organisation terroriste algérienne. Les quatre pirates de l'air montent à bord de l'appareil déguisés en agents de sécurité d'Air Algérie. 1) Les autorités retardent le départ, mais n'ont pas le choix d'ordonner le décollage de l'appareil lorsque les pirates de l'air abattent deux des 227 personnes à bord. Le gouvernement français décide de ne pas permettre à l'avion de s'approcher de Paris parce que son consulat situé à Oran, en Algérie, a reçu des renseignements voulant que les pirates de l'air entendent faire sauter l'appareil au-dessus de cette ville. 2) L'équipage réussit à convaincre les pirates de l'air qu'il faut avitailler l'avion en carburant à Marseille. Une fois l'appareil au sol, des négociations durent des heures, les terroristes exigeant du carburant pour l'avion. Un commando de la police français (GIGN) donne l'assaut contre l'appareil et, après une fusillade qui dure une vingtaine de minutes, il libère les 161 passagers qui restent (certains avaient été libérés pendant les négociations) et trois membres d'équipage.

2001

- Des terroristes détournent quatre avions et forcent deux d'entre eux à s'écraser contre les tours du World Trade Center, à New York. Les deux immeubles de 110 étages chacun s'écroulent environ une heure après l'impact, tuant plus de 2 800 personnes. Les terroristes forcent le troisième avion à s'écraser sur le Pentagone, à Arlington, en Virginie. Le quatrième avion s'écrase au sol, à l'extérieur de Pittsburgh. Selon certains rapports, cet avion se dirigeait vers la Maison-Blanche ou le Capitole, à Washington.